

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ

ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК



АНАЛИТИЧЕСКИЕ ЗАПИСКИ
ИНСТИТУТА ЕВРОПЫ РАН

Электронный журнал
Периодическое сетевое издание
Основано в январе 2015 г.

2 (30) апрель-июнь 2022 г.

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР

К.Н. ГУСЕВ

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

ГРОМЫКО Ал.А., БУТОРИНА О.В., БЕЛОВ В.Б., ЛУНКИН Р.Н.

Учредитель и издатель: Институт Европы РАН

Свидетельство о регистрации СМИ Эл No ФС 77 - 79163 от 25.09.2020

ISSN 2713-3303

© Институт Европы РАН

МОСКВА

RUSSIAN ACADEMY OF SCIENCES

**FEDERAL STATE BUDGETARY
INSTITUTION OF SCIENCE**

INSTITUTE OF EUROPE



**ANALYTICAL PAPERS
INSTITUTE OF EUROPE RAS**

Electronic journal
Periodic online media
Established in January 2015

2 (30) April-June 2022

EDITOR-IN-CHIEF

K.N. GUSEV

EDITORIAL BOARD

GROMYKO A.I.A., BUTORINA O.V., BELOV V.B., LUNKIN R.N.

Founder and publisher: Institute of Europe RAS

License No ФС 77 - 79163 of 25.09.2020

ISSN 2713-3303

© Institute of Europe RAS

MOSCOW

СОДЕРЖАНИЕ

Стр.

Шариков П.А. Военные аспекты кибербезопасности в контексте специальной военной операции РФ на территории Украины 5

Энтина Е.Г., Ерёмин Д.П. Всеобщие выборы в Сербии – 2022 13

Рубинский Ю.И., Фёдоров С.М. Первый тур президентских выборов во Франции: итоги, комментарии и прогнозы 27

Колесникова М.Л. Санкционное противодействие морскому сектору России: факты и комментарии 34

Белов В.Б. Земельные выборы в Германии как индикатор партийно-политических тенденций на федеральном уровне 43

Потемкина О.Ю., Шариков П.А., Кавешников Н.Ю., Бажан А.И., Рогинко С.А. Последствия «украинской европерспективы» для Европейского союза 52

Бабынина Л.О. Референдум об отмене исключений в сфере обороны ЕС в Дании 73



CONTENTS

P.

Sharikov P.A. Military cybersecurity issues in the context of Russia’s special military operation in Ukraine 5

Entina E.G., Eremin D.P. General elections in Serbia – 2022 13

Rubinskiy Y.I., Fedorov S.M. The first round of presidential elections in France: results, comments and forecasts 27

Kolesnikova M.L. Sanctions against the Russian maritime sector: facts and explanations 34

Belov V.B. Landtag elections in Germany as an indicator of federal party and political trends 43

Potemkina O.Y., Sharikov P.A., Kaveshnikov N.Y., Bazhan A.I., Roginko S.A. Consequences of the “Ukrainian European Perspective” for the European Union 52

Babynina L.O. Denmark’s referendum on cancellation of the defense opt-out 73



Военные аспекты кибербезопасности в контексте специальной военной операции РФ на территории Украины

Шариков Павел Александрович

кандидат политических наук, старший научный сотрудник Отдела европейской интеграции Института Европы РАН

Аннотация. В ходе развернувшегося конфликта между Россией, Украиной и странами НАТО недружественные действия включают в себя, среди прочих, наступательные и оборонительные операции в киберпространстве. Автор рассматривает доктринальные и организационные аспекты применения военного киберпотенциала в ходе конфликта.

Ключевые слова: кибербезопасность, НАТО, военный киберпотенциал, наступательные кибероперации.

Военный киберпотенциал стран НАТО

К началу XXI века развитие национального киберпотенциала стало приоритетом государственной политики и национальной безопасности в странах Европы и США.

Внедрение информационных технологий (ИТ) во все сферы общественной жизни требовало разработки централизованной политики в области развития национального киберпотенциала. В 1990-е – начале 2000-х гг. в США и странах Европы создавались национальные государственные ведомства, координирующие технологическое развитие. По мере распространения ИТ возрастала уязвимость критической инфраструктуры из-за киберугроз. Проблема кибербезопасности стала неотъемлемым элементом национальной и международной безопасности. В США раньше других стран был поставлен вопрос о военных аспектах кибербезопасности. В частности, при администрации Дж. Буша младшего велись широкие дискуссии о полномочиях вооружённых сил в сфере защиты информации и информационной инфраструктуры. Принципиальное противоречие заключалось в том, что потенциальный ущерб мог быть нанесён гражданским структурам, а для обеспечения кибербезопасности широкие полномочия должны были получить вооружённые силы.

Автор. Павел Александрович Шариков – кандидат политических наук, старший научный сотрудник Отдела европейской интеграции Института Европы РАН. Адрес: 125009, Россия, г. Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3. E-mail: pasha.sharikov@gmail.com

DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics21320220512>

EDN: <https://www.elibrary.ru/LPZZTB>

В 2010 году в США в структуре Стратегического командования было учреждено Кибер командование, в функции которого входила защита военной информационно-технологической инфраструктуры. В 2017 году Д. Трамп повысил статус военного подразделения до уровня самостоятельного единого боевого командования¹. Это было продиктовано тем, что проблематика кибербезопасности вышла за рамки компетенции Стратегического командования, связанной со сдерживанием стратегических угроз, и стала самостоятельным направлением военной стратегии, особое внимание которой уделялось наступательному киберпотенциалу.

Согласно документу², принятому в 2019 году, США характеризуют российскую активность в киберпространстве (как и китайскую, иранскую, северокорейскую и пр.) как *persistent engagement*, т.е. постоянные информационные и кибератаки незначительного масштаба, наносящие определенный ущерб, но не провоцирующие другую сторону на ответные действия, так как не пересекают порог военных действий, не переходят в острую фазу конфликта. В документе упоминается «порог военных действий» (*threshold of armed conflict*), который ни разу не пересекался, и не говорится о том, что произойдет, если данный порог будет пройден. Очевидно, что переход порога предполагает военный ответ, но нет ясности относительно того, каким он будет: симметричным (кибер против кибер) или ассиметричным (т.е. с применением обычных вооружений или других методов). Судя по всему, США считают, что кибератаки низкой интенсивности предшествуют военным действиям, их цель – отвлечение внимания руководства, частичное повреждение различных экономических объектов и инфраструктур.

Развитие военного киберпотенциала в США оказало заметное влияние на европейские страны: в 2010-е – начале 2020-х гг. в структурах их вооруженных сил были созданы подразделения, отвечающие за кибербезопасность. В их функции входит обеспечение кибербезопасности военной информационной инфраструктуры, защита национального киберпространства, проведение наступательных киберопераций. Вашингтон, в основном в период администрации Б. Обамы, наладил двусторонние треки сотрудничества в сфере кибербезопасности с каждой из европейских стран, в том числе с основными союзниками: Германией³ и Францией⁴. С Великобританией, самым близким союзником США, действует соглашение о сотрудничестве в области

¹ Statement by President Donald J. Trump on the Elevation of Cyber Command. August 18, 2017 URL: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/statement-president-donald-j-trump-elevation-cyber-command/> (дата обращения: 07.04.2022)

² Achieve and Maintain Cyberspace Superiority Command Vision for US Cyber Command, 2019 URL: <https://nsarchive.gwu.edu/sites/default/files/documents/4421219/United-States-Cyber-Command-Achieve-and-Maintain.pdf> (дата обращения: 07.04.2022)

³ Joint Statement on U.S.-Germany Cyber Bilateral Meeting U.S.-Germany Cyber Bilateral Meeting, 24.03.2016. URL: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/160323-cyber-konsultationen-usa/279470> (дата обращения: 07.04.2022)

⁴ Fourth U.S.-France Cyber Dialogue, January 14, 2022. URL: <https://www.state.gov/fourth-u-s-france-cyber-dialogue/> (дата обращения: 07.04.2022)

кибербезопасности⁵. Кроме того, американское киберкомандование проводит регулярные международные учения⁶ по защите киберпространства, привлекая европейских союзников.

Коллективная кибероборона

Особое внимание США уделяют институциональному сотрудничеству в сфере кибербезопасности в рамках НАТО. В определённом смысле, развитие политики кибербезопасности в НАТО повторяет эволюцию политики кибербезопасности стран европейского региона и США. В 2012 году было учреждено Агентство по коммуникациям и информационным технологиям (*NATO Communication and Information Agency, NCIA*), в функции которого входят координация и управление ИТ-ресурсами стран НАТО, а также обеспечение коммуникации⁷. Кибербезопасность стала одним из приоритетов Североатлантического альянса. В 2014 году лидеры его государств-членов впервые согласились, что кибератака может стать основанием для применения пятой статьи Североатлантического договора. В 2016 году было решено отнести киберпространство к физическим пространствам – воздушному, наземному и морскому. В том же году на саммите в Варшаве было принято обязательство по киберобороне (*NATO cyber pledge*)⁸, согласно которому страны готовы принять схожие меры в сфере развития национальных киберпотенциалов.

Учитывая, что разные страны имеют различный киберпотенциал, возникали определённые разногласия относительно того, насколько применимо международное право, в особенности военное право, к кибератакам и конфликтам в киберпространстве. Проработкой этого вопроса занимался учреждённый в Эстонии Центр превосходства по кибербезопасности. Одним из его наиболее заметных достижений является т.н. «Таллинский учебник» (*Tallin Manual*)⁹, впервые опубликованный в 2012 году. В первой редакции были представлены наиболее общие аргументы, объясняющие юридическую сторону конфликтов в киберпространстве. Вторая редакция, вышедшая в свет в 2017 году, была посвящена исследованию ежедневных вызовов в киберпространстве, с которыми сталкиваются государства, а также правовых рамок реагирования на них. В настоящее время готовится третья редакция.

⁵ U.S.-U.K. Cyber Agreement Opens Doors for Both Nations, September 8, 2016. URL: <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/937878/us-uk-cyber-agreement-opens-doors-for-both-nations/> (дата обращения: 07.04.2022)

⁶ DOD's Largest Multinational Cyber Exercise Focuses on Collective Defense, December 6, 2021. URL: <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/2863303/dods-largest-multinational-cyber-exercise-focuses-on-collective-defense/> (дата обращения: 07.04.2022)

⁷ NCIA Who we are. URL: <https://www.ncia.nato.int/about-us/who-we-are.html> (дата обращения: 07.04.2022)

⁸ 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. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm?selectedLocale=en (дата обращения: 07.04.2022)

⁹ Schmitt M.N. (general editor). Tallinn Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare. Cambridge University Press, 2013.

В 2018 году было объявлено, что НАТО планирует открыть центр проведения киберопераций (*Cyber Operations Center, CYOC*) – аналог национальных военных киберкомандований. Пресса со ссылкой на высокопоставленных военных сообщила, что новый центр начнёт полноценную работу в 2023 году¹⁰.

В 2020 году Министерство обороны Великобритании опубликовало первую редакцию «Доктрины операций в киберпространстве Объединённого командования НАТО»¹¹. Центральное понятие доктрины кибербезопасности НАТО – суверенитет в информационном пространстве. Утверждается, что наступательные кибероперации будут производиться посредством механизма добровольного определения влияния киберэффектов на суверенитет (*Sovereign Cyber Effects Provided Voluntarily by Allies, SCEPVA*). Судя по всему, в НАТО до сих пор нет консенсуса относительно планирования оборонительных и наступательных киберопераций.

Доктринально политика НАТО в области кибербезопасности имеет много общего с американской. Подобно доктринальным документам США, в НАТО считается, что агрессия в киберпространстве – это угроза, требующая пристального внимания и оборонительных мероприятий, однако она не считается полноценной военной угрозой, так как не пересекает «порог военных действий» и, соответственно, не требует ответного удара вооружёнными силами.

Военный киберпотенциал в ходе конфликта на Украине

На практике этот тезис подтверждается развитием событий вокруг конфликта между Россией и Украиной в 2022 году. Ещё в декабре 2021 года в Киев отправились американские и британские специалисты по кибербезопасности, чтобы консультировать украинские власти по отражению возможной киберагрессии¹². Дмитрий Альперович, известный американский специалист в области кибербезопасности российского происхождения, тогда предполагал, что действия России в киберпространстве – это подготовка к наземной военной операции.

В начале февраля 2022 года, с визитом в Европу отправилась Энн Нойбергер, советник президента США по вопросам кибербезопасности. Она провела встречи с руководителями НАТО, ЕС, а также Болгарии, Чехии, Эстонии, Венгрии, Латвии, Литвы,

¹⁰ Emmott, R., NATO cyber command to be fully operational in 2023, October 16, 2018. URL: <https://www.reuters.com/article/us-nato-cyber-idUSKCN1MQ1Z9> (дата обращения: 07.04.2022)

¹¹ NATO Standard AJP-3.20, Allied Joint Doctrine for Cyberspace operations. Edition A Version 1 JANUARY 2020

URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/899678/doctrine_nato_cyberspace_operations_ajp_3_20_1.pdf (дата обращения: 07.04.2022)

¹² Sanger D., Barnes J.E., U.S. and Britain Help Ukraine Prepare for Potential Russian Cyberassault, New York Times, December 20, 2021. URL: <https://www.nytimes.com/2021/12/20/us/politics/russia-ukraine-cyberattacks.html> (дата обращения: 07.04.2022)

Польши, Румынии, Словакии, Германии и Франции¹³. Цель визита Энн Нойбергер заключалась в том, чтобы разработать коллективные инструменты реагирования на кибератаки со стороны РФ, а также оказать поддержку Украине в случае возможной киберагрессии. Американские официальные лица утверждали, что Россия уже совершала кибератаку против энергетических объектов на территории Украины, и предупреждали, что подобные атаки могут повториться. О таких атаках сообщали и компании частного сектора. В частности, компания *Microsoft*¹⁴ заявила о том, что РФ ведёт «не только полномасштабные кинетические, но и информационные военные действия». Президент *Microsoft* заявил, что сотрудничает с властями Украины, США, стран Европы и НАТО в области разработки защиты от кибератак.

При этом на официальном уровне отсутствуют признаки того, что разрабатывается военный ответ на подобные действия. Напротив, у США и европейских союзников большие опасения относительно того, что Россия, не желая перерастания военного конфликта в крупномасштабную войну против НАТО, будет использовать кибероружие.

24 февраля 2022 года, в первый день специальной военной операции, впервые была введена в действие Группа быстрого реагирования на кибератаки (*Cyber rapid response teams and mutual assistance in cybersecurity, CRRT*) в рамках Постоянного структурного сотрудничества по вопросам безопасности и обороны (*PESCO*). По просьбе¹⁵ Украины в Киев отправилась группа экспертов из Хорватии, Эстонии, Литвы, Нидерландов, Польши и Румынии для консультаций и оказания помощи против киберугроз.

Спустя три недели после начала специальной военной операции Россия столкнулась с беспрецедентным давлением в киберпространстве. Хакерская группировка *Anonimous* в течение нескольких недель атаковала российские государственные сайты. Это были действия, скорее, похожие на хулиганство, чем на государственную киберагрессию. Тем не менее, они наносили весьма заметные репутационные потери. Об инцидентах с кибератаками других государств против России не сообщалось. Информации о проведении или подготовке каких-либо наступательных информационных операций в открытом доступе нет. Наоборот, обсуждаются меры по обеспечению кибербезопасности в свете дальнейших кибератак со стороны РФ¹⁶.

Согласно официальным заявлениям МИД РФ, «помимо подготовленных США и другими натовцами украинских спецподразделений информационно-технического

¹³ Chalfant M., Top White House cyber official to meet with Europeans amid Russia tensions, The Hill, February 1, 2022. URL: <https://thehill.com/homenews/administration/592198-top-white-house-cyber-official-to-meet-with-europeans-amid-russia> (дата обращения: 07.04.2022)

¹⁴ Smith B., Digital technology and the war in Ukraine. February 28, 2022. URL: <https://blogs.microsoft.com/on-the-issues/2022/02/28/ukraine-russia-digital-war-cyberattacks/> (дата обращения: 07.04.2022)

¹⁵ Украина не является членом ЕС, но 15 апреля 2021 года установила сотрудничество со странами ЕС в рамках PESCO.

Ukraine-EU cooperation in the military-political, military and military-technical spheres, April 15, 2021. URL: <https://ukraine-eu.mfa.gov.ua/en/2633-relations/spivpracya-ukrayina-yes-u-sferi-zovnishnoyi-politiki-i-bezpeki/spivpracya-ukrayina-yes-u-ramkah-spilnoyi-politiki-bezpeki-i-oboroni> (дата обращения: 07.04.2022)

¹⁶ Blessing J., Get ready for Russia's cyber retaliation, The Hill, March 3, 2022. URL: <https://thehill.com/opinion/cybersecurity/596623-get-ready-for-russias-cyber-retaliation> (дата обращения: 07.04.2022)

воздействия в ведение этой кибервойны против нас все шире вовлекаются анонимные взломщики и провокаторы»¹⁷. Отмечается, что страны НАТО участвуют в подготовке украинских специалистов, но при этом, если и участвуют в киберагрессии против России, то анонимно, не давая оснований обвинить руководство своих стран в ведении военных действий.

В ходе встречи министров иностранных дел стран НАТО 7 апреля генеральный секретарь Йенс Столтенберг отметил, что «Украине оказывается масштабная помощь в сфере кибербезопасности»¹⁸. Судя по всему, основную поддержку оказывают США. На прошедших во вторник слушаниях в комитете по вооруженным силам Палаты Представителей глава Киберкомандования Пол Накасоне заявил¹⁹, что с начала специальной операции команды передовых поисковых операций (*hunt forward teams*) американского Киберкомандования активно сотрудничали с союзниками по НАТО и Украиной для обнаружения уязвимостей в сетях и обеспечения безопасности критических инфраструктур.

Эксперты утверждают²⁰, что противоречия, связанные с отсутствием у стран-членов НАТО единого определения киберсуверенитета, объясняют и отсутствие консолидированной позиции по предполагаемым российским кибератакам против Украины и стран-членов.

С точки зрения международных отношений, проблема кибератак относится не столько к военной, сколько к публично-политической сфере. Ни одна из противоборствующих сторон не может убедительно доказать, что атака была организована государственными органами, специальными службами или вооруженными силами второй стороны. Любые декларации вряд ли повлекут за собой судебные разбирательства или компенсации. Все обвинения друг друга в информационных атаках – форма политической эскалации. Даже атаки группировки *Ancient* нельзя однозначно трактовать как натовские, а противодействовать им через международные институты невозможно из-за осложнившихся дипломатических отношений.

Очевидно, что, как в отдельных странах Европы и Северной Америки, так и в структуре Североатлантического альянса ведется разработка наступательных и оборонительных киберопераций. При этом вряд ли натовская доктрина кибербезопасности будет содержать декларации о применении киберагрессии, так как любая атака может быть

¹⁷ Заявление МИД России в связи с продолжающейся киберагрессией со стороны «коллективного Запада». 29 марта 2022 г. URL: https://mid.ru/ru/foreign_policy/news/1806906/ (дата обращения: 07.04.2022)

¹⁸ Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg following the meetings of NATO Ministers of Foreign Affairs, April 7, 2022. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_194330.htm (дата обращения: 08.04.2022)

¹⁹ Posture statement of Gen. Paul M. Nakasone, commander, U.S. Cyber Command before the 117th Congress. URL: <https://www.cybercom.mil/Media/News/Article/2989087/posture-statement-of-gen-paul-m-nakasone-commander-us-cyber-command-before-the/> (дата обращения: 08.04.2022)

²⁰ Shmitt M., Expert Backgrounder: NATO Response Options to Potential Russia Cyber Attacks Understanding the legal framework. Just Security, February 24, 2022. URL: <https://www.justsecurity.org/80347/expert-backgrounder-nato-response-options-to-potential-russia-cyber-attacks/> (дата обращения: 07.04.2022)

расценена как акт государственной военной агрессии и неизбежно привести к настоящей военной эскалации.

Выводы

Можно констатировать, что кибероборона Североатлантического альянса в настоящее время находится на завершающем этапе институционального становления. Киберпотенциал развивался в каждой из стран-членов НАТО с учётом национальной специфики (последнее киберкомандование было открыто в Польше в феврале 2022 г.). В середине 2010-х гг. начался процесс унификации военных киберпотенциалов стран-членов НАТО. В начале 2020-х гг. наметилось учреждение объединённого киберкомандования НАТО, исполняющего функции как оборонительных, так и наступательных операций в киберпространстве.

В преддверии и в ходе специальной операции на Украине все стороны, принимающие участие в конфликте (включая союзников), отмечали, что количество и масштаб кибератак заметно возрос. Украина, не будучи членом НАТО и ЕС, тем не менее, получила масштабную поддержку против предполагаемых кибератак со стороны РФ. Помощь оказывалась на институциональном уровне (*PESCO*) и в двусторонних форматах (прежде всего с США, Великобританией и рядом соседних государств Европы). Наименьшую поддержку при этом Украина получила от НАТО. На институциональном уровне лишь 4 марта было объявлено, что Украина будет принята в качестве «участника, вносящего вклад»²¹ (*contributing participant*) в натовский центр киберпревосходства в Эстонии.

Обращает на себя внимание масштабная помощь со стороны коммерческого ИТ-сектора как пример стихийного государственно-частного партнёрства. Оценить потенциальный ущерб, который отдельные страны-члены НАТО могут нанести России, на основе открытых данных не представляется возможным. Информация о военных потенциалах, как правило, носит закрытый характер. Информация о предполагаемых атаках со стороны России, а также об ответных действиях стран-членов НАТО распространяется посредством публичных заявлений официальных лиц со ссылкой на данные разведки. В этой связи особого внимания заслуживают доктринальные положения наступления и обороны в киберпространстве.

В среднесрочной перспективе сохранится отношение к военным аспектам кибербезопасности как к форме агрессии, не переходящей порог войны. Такая агрессия требует принятия мер обороны и безопасности, но не предполагает активной разработки ответных действий. Важным аспектом является сдерживание, которое обеспечивается высокой степенью секретности (отсутствие информации о том, какие действия повлекут за собой ответ и каким он будет). Большое влияние окажут меры в области экспортного

²¹ Ukraine to be accepted as a Contributing Participant to NATO CCDCOE. The NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence. URL: <https://ccdcoe.org/news/2022/ukraine-to-be-accepted-as-a-contributing-participant-to-nato-ccdcoe/> (дата обращения: 07.04.2022)

контроля высоких технологий, принятые США и ЕС в начале специальной военной операции.

Меры по противодействию киберугрозам предполагают интенсивное взаимодействие с частным сектором и гражданским обществом, но лидирующую роль играют государственные национальные институты. В Европе происходит консолидация информационных ресурсов на региональном уровне, при этом национальные киберстратегии превалируют над региональными и многосторонними усилиями. Идет поиск оптимальной модели взаимодействия государства (в лице правоохранительных и военных органов) и гражданского общества и бизнеса. Стратегическая цель такой модели – обеспечить конкурентоспособность, сохранив безопасность всех заинтересованных сторон.

Дата выпуска: 11 апреля 2022 года

Military cybersecurity issues in the context of Russia's special military operation in Ukraine

Author. *Pavel Sharikov, Candidate of Science (Politics), Leading researcher of Department of European Integration, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences. Address: 11-3, Mokhovaya Street, Moscow, Russia, 125009. E-mail: pasha.sharikov@gmail.com*

Abstract. *The unfolding conflict between Russia, Ukraine and NATO includes offensive and defensive cyberoperations. The author investigates doctrinal and organizational aspects of the use of military cyber capabilities in the conflict.*

Keywords: *cyber security, NATO, military cyber capabilities, offensive cyber operations.*

DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics21320220512>

EDN: <https://www.elibrary.ru/LPZZTB>

<http://www.zapiski-ieran.ru>

Release date: April 11, 2022.

Всеобщие выборы в Сербии – 2022

Екатерина Геннадьевна Энтина

доктор политических наук, заведующий Отделом Черноморско-Средиземноморских исследований Института Европы РАН, профессор НИУ ВШЭ

Денис Павлович Ерёмин

младший научный сотрудник Отдела Черноморско-Средиземноморских исследований Института Европы РАН

Аннотация. 3 апреля 2022 г. в Сербии прошли всеобщие выборы: выборы президента, досрочные парламентские выборы и муниципальные выборы. При общей предсказуемости итогов существенную роль в их детальных результатах сыграла специальная операция России на Украине, оказавшая весомое влияние на сербский электорат. Их итоги подводят к выводу о том, что партийно-политическая система в следующий цикл будет структурно трансформироваться. При этом до настоящего момента Сербия остается единственной европейской страной, не присоединившейся к санкциям против России. Сохранение такой позиции и в дальнейшем серьезным образом зависит не только от Белграда, но и от Москвы.

Ключевые слова: Сербия, всеобщие выборы, Александр Вучич, Россия на Балканах, правые политические силы, цветная революция.

В Сербии 3 апреля 2022 г. состоялись всеобщие выборы. Прошлые президентские выборы в Сербии прошли пять лет назад. Тогда нынешний президент страны Александр Вучич был избран главой Сербии в первый раз. Стоит напомнить, что одним из итогов тех выборов были продолжавшиеся практически два месяца акции протеста со стороны оппозиции. Это были первые длительные массовые протесты в Сербии после прихода в 2000 г. к власти демократической коалиции. Неудивительно, что и власть, и оппозиция с самого начала нынешней президентской кампании апеллировали к возможной «цветной революции» и «украденной победе», соответственно. При этом, если президентские выборы – очередные, то парламентские проводились досрочно: решение было принято в октябре 2020 г. как компромисс, на который пошли президент и правительство, когда парламентские выборы июня 2020 г. де-факто бойкотировались оппозицией. Она обвиняла партию власти и А. Вучича в монополизации власти, контроле судов и ведущих СМИ, нелегитимной избирательной кампании²².

Автор. *Екатерина Геннадьевна Энтина* – доктор политических наук, заведующий Отделом Черноморско-Средиземноморских исследований Института Европы РАН, профессор НИУ ВШЭ. **Адрес:** 125009, Россия, г. Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3. **E-mail:** entinakat@gmail.com

Денис Павлович Ерёмин – младший научный сотрудник Отдела Черноморско-Средиземноморских исследований Института Европы РАН. **Адрес:** 125009, Россия, г. Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3. **E-mail:** eremindp1994@gmail.com

DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics21420221326>

EDN: <https://www.elibrary.ru/WZEFVK>

Бойкот не отвечал ни тактическим, ни стратегическим интересам правящей элиты. С точки зрения тактики, подобная структура парламента перекладывала всю ответственность за решения, проводимые в условиях пандемии и болезненных реформ на пути в ЕС, на партию власти, а с учетом сложившейся политической традиции – на А. Вучича. Со стратегических позиций это мешало складыванию в Сербии устойчивой, кооперативной и нацеленной на внутреннюю преемственность партийно-политической системы, необходимой для проведения реальных реформ и поддержания многовекторной внешней политики.

В январе 2022 г. был проведен референдум о реформировании Конституции Сербии, подразумевающий изменения в судебной системе, необходимые для дальнейшего движения к членству в ЕС. Реформа судебной системы предполагала изменение способа избрания судей и прокуроров²³: вместо избрания депутатами Скупщины, они должны были избираться Верховным судебным советом и Верховным прокурорским советом²⁴. Реализация реформы требовала проведения референдума о поправках в конституцию. Для этого следовало принять соответствующий закон²⁵, что и было сделано в ноябре 2021 г.²⁶ Закон подвергся жесткой критике со стороны неправительственных организаций²⁷ и оппозиции из-за отмены 50-процентного порога явки²⁸. Выборы весны 2022 г. должны были привести к формированию представительного парламента, сгладить недовольства и заложить переход к более зрелой политической системе в Сербии.

В преддверии выборов

За период с 2016 г., несмотря на отсутствие ярких лидеров среди оппозиции, а также четких политических программ, в Сербии сформировались три слоя партийно-политического спектра: широко центристский (Сербская прогрессивная партия и социалисты Ивицы Дачича), либеральный (где можно выделить три края – умеренных

²² Сербия, выздоравливай! 17.07.2020. URL: <https://www.imemo.ru/special-rubrics/coronavirus-pandemic/text/serbiya-vizdoravlivay> (дата обращения: 11.04.2022).

²³ Nova.rs otkriva: Ovako će izgledati pravosuđe nakon izmene Ustava. 06.09.2021. URL: <https://nova.rs/vesti/hronika/nova-rs-otkriva-ovo-su-ustavne-promene-u-pravosudju/> (дата обращения: 11.04.2022).

²⁴ Pet odgovora o promeni Ustava Srbije. 08.12.2020. URL: <https://www.slobodnaevropa.org/a/pet-odgovora-o-promeni-ustava-srbije/30988483.html> (дата обращения: 11.04.2022).

²⁵ Vlada usvojila Predlog zakona o referendumu i narodnoj inicijativi. 09.11.2021. URL: <https://www.danas.rs/vesti/politika/vlada-usvojila-predlog-zakona-o-referendumu-i-narodnoj-inicijativi/> (дата обращения: 11.04.2022).

²⁶ Skupština Srbije usvojila izmene Zakona o referendumu. 10.12.2021. URL: <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-zakon-referendum-izmena-/31603286.html> (дата обращения: 11.04.2022).

²⁷ Predlog o ukidanju cenzusa na referendumu: NVO strahuju od zloupotreba. 10.11.2021. URL: <https://rs.n1info.com/vesti/predlog-o-ukidanju-cenzusa-na-referendumu-nvo-strahuju-od-zloupotreba/> (дата обращения: 11.04.2022).

²⁸ Šta je sporno u izmenama Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi. 14.11.2021. URL: <https://www.danas.rs/vesti/politika/opozicija-moguca-zloupotreba-narodne-volje/> (дата обращения: 11.04.2022).

либералов из коалиции «Объединенные для победы Сербии», радикальных либералов, сформировавшихся вокруг «зеленой» повестки, а также либералов – «свадебных генералов» типа Б. Тадича)²⁹ и националистический (от умеренных до крайних, что препятствует их консолидации).

Представительность сербского парламента обеспечивалась через низкий избирательный ценз. Для партий минимальный барьер составил всего 3%. Национальным меньшинствам для включения в избирательные бюллетени необходимо было собрать 5000 подписей (для остальных партий – 10000 подписей).

На выборы президента Сербии было выдвинуто восемь кандидатур. Основными участниками гонки стали: Александр Вучич, действующий президент; Здравко Понош, кандидат проевропейской оппозиции³⁰, отставной военный, ранее возглавлявший Генеральный штаб, в целом ориентирующийся на Евро-Атлантику; два кандидата от условно правого партийного спектра – лидер Демократической партии Сербии Милош Йованович и возглавляющая партию «Заветники», отличающаяся наиболее открыто декларируемой пророссийской позицией Милица Джурджевич. Мало кто ожидал, что на выборах может одержать победу кто-либо из конкурирующих с А. Вучичем кандидатов. И М. Йованович, и М. Джурджевич несут за собой шлейф «карманной» оппозиции (что не лишает их в перспективе возможности политической самостоятельности). И противопоставить что-либо системно-созидательное весьма успешному с точки зрения внутреннего развития и международного позиционирования Сербии первому сроку Александра Вучича на посту президента страны объективно было довольно сложно.

Подавляющая часть СМИ и социологи предполагали победу А. Вучича и его блока «Вместе можем все» при ожидаемой явке в 58,7%³¹. Реальная явка на парламентских и президентских выборах составила 59,3%³². Вопрос заключался в том, сможет ли А. Вучич получить однозначную поддержку большей части населения, а его блок – большинство в Скупщине для формирования устойчивого правительства. Согласно социологическому исследованию международной компании *Ipsos Group*, предполагалось, что А. Вучич получит 60,1% голосов, а его основной конкурент З. Понош – 16,4%³³.

²⁹ Ђокић А. Анализа резултата општих избора у Србији. 05.04.2022. URL: https://zurnal.me/analiza-rezultata-opstih-izbora-u-srb/?fbclid=IwAR0VSh2XAoAyUyoRkU8D6s78WvxMVVk64n0c_izBryWqULGXJ8JOXowW6iI (дата обращения: 11.04.2022).

³⁰ Граждане Сербии выбирают парламент и президента. 03.04.2022. URL: <https://www.dw.com/ru/v-serbii-vybirajut-parlament-i-prezidenta/a-61344164> (дата обращения: 11.04.2022).

³¹ Saopštenje agencije Ipsos Strategic Marketing. Konačne procene rezultata predsedničkih i parlamentarnih izbora 2022. godine. URL: https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2022-03/Saopstenje%20-%20Ipsos%20Strategic%20Marketing%20-%20Izbori%202022_31032022.pdf (дата обращения: 11.04.2022).

³² Izbori 2022: Vučić pobedio u prvom krugu, opozicija se nada vlasti u Beogradu. 03.04.2022. URL: <https://rs.n1info.com/izbori-2022/izbori-u-srbiji/> (дата обращения: 11.04.2022).

³³ Saopštenje agencije Ipsos Strategic Marketing. Konačne procene rezultata predsedničkih i parlamentarnih izbora 2022. godine. https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2022-03/Saopstenje%20-%20Ipsos%20Strategic%20Marketing%20-%20Izbori%202022_31032022.pdf (дата обращения: 11.04.2022).

На парламентских выборах было сформировано 19 списков. Главными конкурирующими силами в Скупшине стал пропрезидентский блок «Вместе можем все» (*Zajedno možemo sve*) и оппозиционный «Объединенные для победы Сербии» (*Ujedinjeni za pobjedu Srbije*). Результаты социологических исследований *Ipsos Group* показывали, что в ходе парламентских выборов блок А. Вучича получит 51,4% голосов, а оппозиционный блок «Объединенные для победы Сербии» – 13,8%³⁴. Чуть другой расклад давали опросы общественного мнения «Новой сербской политической мысли»: 46,5-49,5% за пропрезидентский блок и от 16 до 19% – за основных конкурентов³⁵.

Результаты выборов

На политический процесс в Сербии и предвыборную кампанию серьезное влияние оказало резкое изменение международной обстановки, связанное с началом специальной операции России на Украине. При этом в общих чертах в отношении потенциальных «отскоков» сербского избирательного цикла это влияние было положительным. Оно дает возможность заложить фундамент стабильного присутствия разных сегментов политического спектра в парламенте. Во-первых, произошло усиление правого крыла, которое, вероятно, перестало быть глашатаем недовольных всем маргиналов и имеет потенциал к складыванию электората с четкой пророссийской и антинаатовской повесткой. При этом у «правых» появилась реальная возможность заручиться последовательной поддержкой Москвы, которая последние годы не могла найти для себя стабильную точку опоры среди сербских партий и движений. Во-вторых, реакция сербского населения на действия РФ на Украине продемонстрировала, что латентные пророссийские, а самое главное антиевропейские настроения в Сербии намного сильнее, чем хотелось бы прозападному флангу.

Это обстоятельство подстегнуло его сдвинуться к новому политико-идеологическому тренду Западной Европы – «зеленой» тематике – как востребованной на бытовом уровне и пока политически нейтральной. Это ясно дало понять, что без реального изменения общественного сознания любая прозападная политическая комбинация не будет иметь успеха среди сербского населения и способна вызвать радикализацию. В условиях резкого обострения международной обстановки действующему президенту А. Вучичу удалось продемонстрировать, что и в этих обстоятельствах Белград способен «удерживаться на двух стульях», что составляет значительную часть рейтинга правящей коалиции. Кроме того, это дало возможность нейтрализовать сценарий «цветной революции» в Белграде, который витал в воздухе на протяжении последних двух лет. Вместе с тем, подобный «выигрыш» для всех при общем понимании глубины пророссийских настроений сербского электората свидетельствует о том, что пропрезидентская партия будет вынуждена трансформироваться внутренне и создавать новые комбинации партнеров по парламенту.

³⁴ Там же.

³⁵ НСПМ: Избори 3. априла 2022 - пројекција резултата. 31.03.2022. <http://www.nspm.rs/hronika/nspm-izbori-3.-aprila-2022-projekcija-rezultata.html> (дата обращения: 11.04.2022).

А. Вучич одержал верх со значительным отрывом³⁶, получив 59,39% голосов. При этом ситуация в Скупшине претерпела ряд качественных изменений, практический итог которых будет раскрываться в течение этого года, а также гарантированно окажет влияние на структуру будущих парламентских выборов.

В Скупшине прошлого созыва Сербская прогрессивная партия (СПП) получила 63% голосов и две трети мандатов в условиях, когда большинство оппозиционных партий голосование проигнорировало³⁷. В ходе текущих парламентских выборов результат оказался иным: блок «Вместе можем все» получил только 42,9%³⁸ голосов. Ожидания А. Вучича, что СПП получит 53% голосов, не оправдались³⁹. Не подтвердился и упомянутый прогноз социологического исследования *Ipsos Group*⁴⁰.

Комментируя результаты парламентских выборов, А. Вучич подчеркнул влияние на избирательный процесс международной обстановки, а именно спецоперации ВС РФ на Украине. По его словам, вектор политической жизни сдвинулся вправо и, таким образом, у СПП оказалось меньше голосов⁴¹. В то же время, как подчеркнул А. Вучич, блок «Вместе можем все» получил достаточное количество голосов, чтобы совместно с партией «Союз воеводинских венгров» сформировать устойчивое правительство.

В соответствии с голосованием (обработано 99,35% бюллетеней) блок «Вместе можем все» должен получить 120⁴² мандатов (из 250), простое большинство СПП может обеспечить себе мандатами «Союза воеводинских венгров» (6 из 250).

Сербские СМИ – от прозападных до консервативных – результатам выборов дают схожие оценки: в качестве победителей избирательной кампании называют А. Вучича, Социалистическую партию Сербии, а также партии правого толка, изначально боровшиеся за преодоление избирательного барьера⁴³. В конечном итоге, А. Вучич

³⁶ Vučić proglasio pobjedu u prvom krugu na predsjedničkim izborima. 04.04.2022.
URL: <https://www.youtube.com/watch?v=JEti2w6KYDY> (дата обращения: 11.04.2022).

³⁷ Президент Сербии переизбран на второй срок. 04.04.2022.
URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2022/04/04/916442-prezident-serbii-pereizbran> (дата обращения: 11.04.2022).

³⁸ Rezultati parlamentarnih izbora: SNS osvojio većinu, još šest partija prešlo cenzus. 04.04.2022.
URL: <https://www.danas.rs/vesti/politika/izbori22/rezultati-parlamentarnih-izbora-sns-osvojio-vecinu-jos-sest-partija-preslo-cenzus/> (дата обращения: 11.04.2022).

³⁹ Александар Вучич объявил о своей победе на президентских выборах в Сербии. 04.04.2022.
URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/14269319> (дата обращения: 11.04.2022).

⁴⁰ Saopštenje agencije Ipsos Strategic Marketing. Konačne procene rezultata predsjedničkih i parlamentarnih izbora 2022. godine. URL: https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2022-03/Saopstenje%20-%20Ipsos%20Strategic%20Marketing%20-%20Izbori%202022_31032022.pdf (дата обращения: 11.04.2022).

⁴¹ Александар Вучич объявил о своей победе на президентских выборах в Сербии. 04.04.2022.
URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/14269319> (дата обращения: 11.04.2022).

⁴² RIK (obrađenih 99,35%): Socijalistima mandat manje, SVM sada na šest poslanika. 07.04.2022.
URL: <https://rs.n1info.com/izbori-2022/parlamentarni-izbori/rik-obradjenih-9935-socijalistima-mandat-manje-svm-sada-na-sest-poslanika/> (дата обращения: 11.04.2022).

⁴³ Vučić i Đačić apsolutni pobjednici izbora, Tadić najveći gubitnik. 04.04.2022.
URL: <https://nova.rs/vesti/politika/vucic-i-dacic-apsolutni-pobjednici-izbora-tadic-najveci-gubitnik/> (дата обращения: 11.04.2022).

сохранил за собой пост президента, а СПП осталась партией власти, хоть ее положение и пошатнулось.

Либеральная оппозиция при готовности осуществлять блокирование с разными силами демонстрирует две принципиально важные для ее будущего развития характеристики. Во-первых, внутри нее нет ни реального лидера, ни кандидатуры, которая могла бы им стать в следующем избирательном цикле. Во-вторых, общий посыл их политической программы – модернизация по-европейски – остается неизменным, вопреки трансформациям и внутри ЕС, и самой системы международных отношений. В итоге в идейном смысле сербские либералы уже выглядят законсервировавшимися. Низкая адаптивность их дискурса будет негативно влиять на настроения электората в дальнейшем. Схожие проблемы испытывают и сербские националисты. Пропрезидентская партия СПП отчасти является жертвой персонификации сербской политики в глазах электората. Подтверждением этому стал устойчивый и даже более завидный, чем на прошлых выборах, результат А. Вучича и уменьшение популярности его партии. Как и в других странах с сильными лидерами (Россия, Турция), персонификация власти приводит к тому, что электорат все достижения связывает с сильным лидером, а провалы – с действиями правительства или парламентариев. Можно говорить о том, что в случае с президентской республикой, которой де-факто является сегодняшняя Сербия, это – вариант нормы.

Пристальное внимание на выборы в Сербии обратили СМИ стран Запада. Они также предрекали победу А. Вучичу на основе контроля информационного пространства страны действующими властями⁴⁴, а также экономическими успехами правительства А. Вучича⁴⁵. Отдельно подчеркивалось тесное сотрудничество по линии Россия-Сербия, подкрепленное поставками энергоносителей, необходимых Сербии⁴⁶ (со значительной скидкой⁴⁷), а также солидарностью Кремля по Косовскому вопросу⁴⁸.

На муниципальном уровне предсказуемо отразились те характерные черты, которые проявились на парламентских выборах. Выборы проходили в Белграде, г. Бор, а также в

Ђорђе Вукадиновић: Највећи губитници "Уједињени за победу" и СНС. Победници: Вучић, СПС и десне странке. 05.04.2022. URL: <http://www.nspm.rs/hronika/djordje-vukadinovic-najveci-gubitnici-ujedinjeni-za-pobedu-i-sns.-pobednici-vucic-sps-i-desne-stranke.html> (дата обращения: 11.04.2022).

⁴⁴ Serbian elections: Aleksandar Vucic's media dominance aids bid for another term. 02.04.2022. URL: <https://www.dw.com/en/serbian-elections-aleksandar-vucics-media-dominance-aids-bid-for-another-term/a-61322314> (дата обращения: 11.04.2022).

⁴⁵ Serbia's presidential and parliamentary elections explained. 06.04.2022. URL: <https://www.euronews.com/2022/04/01/serbia-s-presidential-and-parliamentary-elections-explained> (дата обращения: 11.04.2022).

⁴⁶ Serbian elections: Aleksandar Vucic's media dominance aids bid for another term. 02.04.2022. URL: <https://www.dw.com/en/serbian-elections-aleksandar-vucics-media-dominance-aids-bid-for-another-term/a-61322314> (дата обращения: 11.04.2022).

⁴⁷ Зачем Россия сделала Сербии щедрый подарок. 26.11.2021. URL: <https://vz.ru/world/2021/11/26/1131154.html> (дата обращения: 11.04.2022).
Меж двух друзей. 23.02.2022. URL: <https://novayagazeta.ru/articles/2022/02/23/mezh-dvukh-druzej> (дата обращения: 11.04.2022).

⁴⁸ Serbians vote to pick president, parliament amid Ukraine war. 04.04.2022. URL: <https://www.euronews.com/2022/04/04/uk-serbia-election> (дата обращения: 11.04.2022).

общинах Аранджеловац, Баина-Башта, Долевац, Кладово, Княжевац, Кула, Лучани, Майданпек, Медведжа, Севойно, Сечань, Смедеревска-Паланка⁴⁹.

Итоги выборов местных законодательных органов еще не объявлены. По предварительным данным, в г. Бор блок «Вместе можем все» получил 35,38% голосов (15 мандатов из 35)⁵⁰, в общине Аранджеловац – 42,24% голосов⁵¹ (19 мандатов из 41)⁵², в общине Баина-Башта – (24 мандата из 45)⁵³, в общине Долевац – 79,56% голосов (30 мандатов из 37)⁵⁴, в общине Кладово – 44,92% голосов (14 мандатов из 28)⁵⁵, в общине Княжевац – 61,3% голосов⁵⁶, в общине Кула – 52,06% голосов (21 мандат из 37)⁵⁷, в общине Лучани – 57,14% голосов (20 мандатов из 35)⁵⁸, в общине Медведжа – 13 мандатов из 25⁵⁹, в общине Севойно – 46,91% голосов (10 мандатов из 19)⁶⁰, в общине Сечань – 16 мандатов из 23⁶¹, в общине Смедеревска-Паланка – 60,89% голосов (34 мандата из 49)⁶². В общине Майданпек СПП получила 53,1% голосов (19 мандатов из

⁴⁹ U kojim gradovima i opštinama u Srbiji se danas održavaju i lokalni izbori? 03.04.2022. URL: <https://www.danas.rs/vesti/politika/izbori22/u-kojim-gradovima-i-opstinama-u-srbiji-se-danas-odrzavaju-i-lokalni-izbori/> (дата обращения: 11.04.2022).

⁵⁰ Lokalni izbori 2022: Nezvanični rezultati u Boru i 12 lokalnih samouprava. 04.04.2022. URL: <https://www.danas.rs/vesti/politika/izbori22/lokalni-izbori-2022-nezvanicni-rezultati-u-boru-i-12-lokalnih-samouprava/> (дата обращения: 11.04.2022).

⁵¹ Там же.

⁵² Na lokalnu u Aranđelovcu SVE PARTIJE PREŠLE CENZUS, a SNS osvojila najviše glasova. 04.04.2022. URL: <https://www.blic.rs/izbori-2022/na-lokalu-u-arandelovcu-sve-partije-presle-cenzus-a-sns-osvojila-najvise-glasova/fvkqef8> (дата обращения: 11.04.2022).

⁵³ Rezultati lokalnih izbora u Bajinoj Bašti: SNS prvi, sledi ih "Ujedinjeni za pobjedu Bajine Bašte". 04.04.2022. URL: <https://www.blic.rs/izbori-2022/rezultati-lokalnih-izbora-u-bajinoj-basti-sns-prvi-sledi-ih-ujedinjeni-za-pobedu/ny3c9bg> (дата обращения: 11.04.2022).

⁵⁴ Naprednjaci u Doljevcu osvojili 30 od 37 odborničkih mesta. 04.04.2022. URL: <https://rs.n1info.com/izbori-2022/lokalni-izbori/naprednjaci-u-doljevcu-osvojili-30-od-37-odbornickih-mesta/> (дата обращения: 11.04.2022).

⁵⁵ Lokalni izbori 2022: Nezvanični rezultati u Boru i 12 lokalnih samouprava. 04.04.2022. URL: <https://www.danas.rs/vesti/politika/izbori22/lokalni-izbori-2022-nezvanicni-rezultati-u-boru-i-12-lokalnih-samouprava/> (дата обращения: 11.04.2022).

⁵⁶ Knjaževac: Ubedljiva pobjeda liste "Aleksandar Vučić-Zajedno možemo sve". 04.04.2022. URL: <https://www.danas.rs/vesti/politika/izbori22/knjazevac-ubedljiva-pobjeda-liste-aleksandar-vucic-zajedno-mozemo-sve/> (дата обращения: 11.04.2022).

⁵⁷ Nezvanični rezultati izbora u Kuli: SNS osvojio 21 od 37 mandata. 04.04.2022. URL: <https://rs.n1info.com/izbori-2022/lokalni-izbori/lokalni-izbori-kula-rezultati/> (дата обращения: 11.04.2022).

⁵⁸ Lokalni izbori 2022: Nezvanični rezultati u Boru i 12 lokalnih samouprava. 04.04.2022. URL: <https://www.danas.rs/vesti/politika/izbori22/lokalni-izbori-2022-nezvanicni-rezultati-u-boru-i-12-lokalnih-samouprava/> (дата обращения: 11.04.2022).

⁵⁹ Nezvanični rezultati u Medveđi: SNS-u najviše mandata, grupa građana druga. 04.04.2022. URL: <https://rs.n1info.com/izbori-2022/lokalni-izbori/nezvanicni-rezultati-u-medvedji-sns-u-najvise-mandata-grupa-gradjana-druga/> (дата обращения: 11.04.2022).

⁶⁰ Lokalni izbori 2022: Nezvanični rezultati u Boru i 12 lokalnih samouprava. 04.04.2022. URL: <https://www.danas.rs/vesti/politika/izbori22/lokalni-izbori-2022-nezvanicni-rezultati-u-boru-i-12-lokalnih-samouprava/> (дата обращения: 11.04.2022).

⁶¹ Там же.

⁶² Naprednjaci 34 od 49 odbornika, u palanačkoj skupštini odbornici 6 lista. 06.04.2022. URL: <https://www.podunavlje.info/dir/tag/skupstina-opstine-smederevska-palanka/> (дата обращения: 11.04.2022).

31)⁶³, однако за 4 места общинного законодательного органа были объявлены повторные выборы⁶⁴. Исход избирательной кампании в этой общине пока неизвестен.

С точки зрения территориальной нарезки избирательных округов Белград – зеркало всей Сербии. Он состоит из 17 городских округов и 7 близлежащих сел. В столице существенную прибавку в сравнении с парламентским уровнем получили партии либерального толка, а также «зеленые». Рост продемонстрировали националисты при одновременной потере влияния СПП и социалистов. Последнее стало отражением стремления правящей элиты бесконечно проводить политику «сидения на двух стульях» на международном уровне, что не отражает электоральные предпочтения ни активистов справа, ни активистов слева.

И хотя позиции А. Вучича более чем уверенные, а СПП в Скупшине – достаточно устойчивы, результаты выборов Скупщины Белграда оказались не столь однозначными: СПС и социалисты получили 55 мандатов (из 110), на 4 места объявлено повторное голосование⁶⁵. 11 апреля 2022 г. А. Вучич на встрече с одним из наиболее известных в РФ представителей сербской либеральной оппозиции М. Джиласом сказал, что не возражает против возможных повторных выборов в Белграде, а ответ даст 18 апреля.

Переговоры о формировании парламентской коалиции и коалиции в горсовете Белграда тесно связаны и осложняются новым обстоятельством – рекомендацией Брюсселя вытеснить из власти Социалистическую партию как пророссийскую. На протяжении многих лет социалисты И. Дачича являются главным коалиционным партнером СПП и занимают видные посты в госаппарате и ведущих госкомпаниях. Если Запад вынудит главу Сербии к такому шагу, то это может привести к фундаментальной реорганизации политической сцены страны, подобной перевороту 2008 г.

В 2008 г., после самопровозглашения независимости Косова и вызванного этим внутривосточного кризиса, Брюссель поставил задачу недопущения к власти Демократической партии Сербии В. Коштуницы и формирования коалиции ДПС, Радикальной партии Сербии и СПС. Тогда системная работа США и ЕС с СПС сочетанием методов «кнута и пряника» побудила лидеров социалистов пойти на коалицию с Демократической партией Б. Тадича. С СПС было снято клеймо «наследников С. Милошевича». В середине 2008 г. окончательно сложилось современное политическое устройство Сербии: социалисты стали непременным участником любой правящей коалиции, как в центре, так и на местах.

После выборов 3 апреля ряд признаков говорит о том, что для Запада такое положение теперь неприемлемо. Это ставит перед А. Вучичем сложную задачу поиска

⁶³ Preliminarni rezultati lokalnih izbora u Majdanpeku. 04.04.2022. URL: <https://rtvbor.rs/preliminarni-rezultati-lokalnih-izbora-u-majdanpeku/> (дата обращения: 11.04.2022).

⁶⁴ Majdanpek: Ponavljanje se lokalni izbori na četiri biračka mesta. 05.04.2022. URL: <https://www.danas.rs/vesti/politika/izbori22/majdanpek-ponavljanje-se-izbori-na-cetiri-biracka-mesta/> (дата обращения: 11.04.2022).

⁶⁵ Izbori u Srbiji 2022: Kako je biraio Beograd – konačni rezultati posle ponavljanja izbora. 07.04.2022. URL: <https://www.danas.rs/bbc-news-serbian/izbori-u-srbiji-2022-kako-je-birao-beograd-konacni-rezultati-posle-ponavljanja-izbora/> (дата обращения: 11.04.2022).

коалиционных партнеров на прозападном фланге спектра, так как партии национальных меньшинств (Союз воеводинских венгров – 6 депутатов, Партия мира и примирения (бошняки) – 3 депутата), традиционно входящие в коалицию, не могут обеспечить ей прочность (129 при минимуме в 126). Оппозиционная коалиция «ОЗПС» Д. Джиласа имеет 38 мандатов, однако она разнородна, и ряд ее лидеров уже выступил против принятия антироссийских решений.

Возможным партнером на этом фланге также является коалиция «Морамо» (13 мест). Выступая под «зеленым» флагом, она стала ведущей лево-либеральной прозападной силой, сменив Либерально-демократическую партию Ч. Йовановича. Логика «зеленой повестки» может быть использована как затмевающая антироссийскую и проесовскую, что удовлетворяет представителей ЕС. Такая коалиция может стать реальностью как меньшее из зол для А. Вучича. Она наберет 133 голоса, а в перспективе – 142 (вместе с 9 голосами партий меньшинств), что повышает ее устойчивость.

Готовность сербского президента пойти на переголосование в Белграде может быть объяснена внутренними мотивами и международным контекстом. С точки зрения внутренней ситуации руководству любой страны крайне важно иметь политическую стабильность в столице. Для Сербии это еще более актуально, поскольку по многим параметрам – это до сих пор страна «сельских жителей». Политическую активность проявляют обитатели нескольких крупных городов. Тем самым, мир в Белграде почти буквально означает политическую стабильность во всей республике.

С точки зрения международного контекста, затягивание с итогами выборов в столице дает возможность А. Вучичу апеллировать к незавершенности избирательного цикла в диалоге с западными партнерами. Так Белград может задержать во времени западные ультиматумы в отношении присоединения Сербии к антироссийским санкциям.

Внутрирегиональное и международное измерения итогов выборов Сербии

Международный контекст

Ключевой проблемой после выборов для Сербии и ее контрагентов станет внешнеполитическая линия страны. А. Вучич уже заявил о своей приверженности прежнему курсу⁶⁶: его внешняя политика в значительной степени унаследовала подход СФРЮ к международным отношениям. Провозгласив одной из основополагающих целей интеграцию Сербии в ЕС, правительство А. Вучича в то же время поддерживало тесные связи с Россией, Турцией, Китаем и странами Ближнего Востока. Внешняя политика А. Вучича носила многовекторный характер, что позволяло Сербии извлекать значительные выгоды из ее нейтрального статуса в постепенно поляризуемом мире.

Начало специальной операции РФ на Украине и кризис в отношениях Запада и России существенно ужесточили западную позицию в отношении Белграда. Европейские,

⁶⁶ Александар Вучич объявил о своей победе на президентских выборах в Сербии. 04.04.2022. URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/14269319> (дата обращения: 11.04.2022).

британские и американские СМИ делают акцент на двойственной позиции А. Вучича, подчеркивается неприемлемость балансирования для евроатлантической солидарности. Ранее Сербия поддержала резолюцию Генассамблеи ООН с осуждением действий РФ на Украине (это вызвало в стране волну возмущения), но называть спецоперацию «агрессией» и вводить против Москвы санкции она не стала. Сразу после выборов Сербия проголосовала за исключение РФ из Совета по правам человека ООН, что открыло путь к дискуссиям о том, что присоединение Белграда к антироссийским санкциям – дело времени.

Давление на Сербию, взвешенный подход которой вызывает все большее раздражение у ЕС, будет расти. Санкции ЕС уже могли остановить транзит российской нефти в республику через хорватский трубопровод JANA⁶⁷. Этого не произошло благодаря удачным «торгам» А. Вучича с Брюсселем по поводу голосования Сербии в ГА ООН. Пока удалось отвести удар от сербской компании НИС, один из основных акционеров которой – Газпромнефть. Вопреки этому, все чаще слышны оценки сербских экспертов, что по-настоящему сильное давление оказывалось на Белград в 1990-е гг., а сейчас ситуация несопоставимо легче. Слышны и российские голоса, связанные с опасениями, что Сербия предаст РФ и введет санкции. Они имеют право на существование.

Но необходимо обратить внимание на ряд обстоятельств. Во-первых, мировой порядок 1990-х гг. и сегодняшнего дня существенно различаются. По многим параметрам СРЮ времен С. Милошевича не располагала адекватным набором альтернатив. Россия присоединилась ко всему пакету санкций ООН в отношении СРЮ в рамках Резолюции 757 от 30 мая 1992 г. Китай в тот момент не входил даже в пятерку доминирующих международных сил. Мир подчинялся идее «конца истории» как прологу к однополярному, идейно гомогенному. На сегодняшний день стратегию многовекторности политики Белграда определяет взаимодействие не только с Москвой, но и с Китаем, Турцией и арабскими странами. Их позиция в отношении действий РФ далеко не однозначна. Вряд ли Белград хотел бы потерять как весомых контрагентов.

Во-вторых, из уст европейских и американских дипломатов открыто звучат угрозы о возможном окончательном решении вопроса о статусе Косова и Метохии без учета позиции Белграда в случае его неприсоединения к антироссийским санкциям⁶⁸. Остается открытым вопрос о гарантиях того, что косовский вопрос не будет решен самими косоварами, даже если Белград займет общеевропейскую позицию. В-третьих, на сегодня Россия в наименьшей степени заинтересована в том, чтобы «потерять» Белград в случае принятия им невыгодного для РФ решения. Вряд ли можно себе представить, что при наличии возможностей Белград и Москва остановят тот или иной формат сотрудничества даже после принятия пакета антироссийских санкций. Таким образом,

⁶⁷ Хорватия приостановит прокачку нефти в Сербию из-за санкций ЕС. 29.03.2022. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/news/2022/03/29/915740-horvatiya-tranzit-nefti-v-serbiyu> (дата обращения: 11.04.2022).

⁶⁸ Koja je cena нашег увођења санкција Русији - и зашто она nипошто не сме да се плати. 20.03.2022. URL: <http://91.222.7.144/komentar-dana/koja-je-cena-naseg-uvodjenja-sankcija-rusiji-i-zasto-ona-niposto-ne-sme-da-se-plati.html> (дата обращения: 11.04.2022).

давление на Белград по этому вопросу будет для Брюсселя и Вашингтона политически неэффективным и не приведет ни к чему, кроме радикализации сербского общества.

Внутрирегиональный контекст

Выборы в Сербии имеют особое внутрирегиональное значение. После распада единой Югославии, значительная часть сербского населения оказалась вне границ независимой Сербии: прежде всего, в Черногории, Боснии и Герцеговине. Отдельное место, как известно, занимает проблема сербов в Косово и Метохии.

Одной из особенностей прошедших выборов стал запрет Приштины на участие сербского населения во всеобщих выборах Сербии на территории края, если Белград юридически не признает независимость Косова⁶⁹. Эти заявления спровоцировали протестную активность сербского населения края⁷⁰, однако результатов она не имела – косовским сербам для участия в выборах пришлось выезжать непосредственно на территорию Сербии⁷¹.

Белграду важно или сохранить статус-кво по косовскому вопросу, или «разменять» его на успех с Республикой Сербской в Боснии и Герцеговине. Учитывая, что любые резкие действия в БиГ в лучшем случае могут иметь ограниченный успех, маловероятно, что А. Вучич был бы готов сегодня добровольно пойти на определение окончательного статуса сербского края Косово и Метохия, связанного с признанием его независимости.

Таким образом, итоги выборов в Сербии, когда победу одержала самая крупная партия и наиболее «стабильный» президент, которые не хотели бы войти в сербскую историю как потерпевшие главное для нее поражение, подводят к выводу о том, что Запад и косовары оказались перед выбором, идти на резкие шаги или нет. Вследствие убедительной победы А. Вучича они не могут опереться на проевропейскую коалицию, склонную к вступлению в ЕС любой ценой. Не могут они обосновать потенциально резкие действия (например, принятие Косово в НАТО и ООН) и «сербской угрозой», как могло бы быть в случае победы правых сил. Им остается либо занять выжидательную позицию, либо допустить эскалацию ситуации, предоставив Приштине возможность действовать по своему усмотрению.

Не менее сложная ситуация в Боснии и Герцеговине. Подавляющая часть сербского населения проживает в Республике Сербской – одном из двух образований (энтитетов) БиГ. И хотя формально с 2001 г. в качестве конституционных народов РС обозначены,

⁶⁹ Kosovo Serbs to Vote in Serbian Elections in Serbia. 25.03.2022.
URL: <https://balkaninsight.com/2022/03/25/kosovo-serbs-to-vote-in-serbian-elections-in-serbia/> (дата обращения: 11.04.2022).

⁷⁰ Ethnic Serbs caught in the crossfire amid Kosovo-Serbia voting row. 01.04.2022.
URL: <https://www.euronews.com/2022/04/01/ethnic-serbs-caught-in-the-crossfire-amid-kosovo-serbia-voting-row> (дата обращения: 11.04.2022).

⁷¹ Косовским сербам придется ехать на границу, чтобы проголосовать. 02.04.2022.
URL: <https://ru.euronews.com/2022/04/02/serbian-elex-kosovo> (дата обращения: 11.04.2022).

помимо сербов, хорваты и боснийские мусульмане⁷², де-факто РС остается энтитетом боснийских сербов (по данным переписи 2013 г., они составляют 81,51% населения)⁷³.

В октябре 2022 г. в БиГ предстоят всеобщие выборы, в условиях, когда переговоры о реформировании избирательного законодательства там закончились полным провалом⁷⁴. Брюссель не смог заставить боснийских мусульман и хорватов прийти к соглашению по данному вопросу. Вероятно, Драган Чович, председатель ХДС БиГ, ведущей хорватской партии Боснии, может реализовать угрозы и проигнорировать октябрьские выборы, что поставит их легитимность под вопрос. Если ранее сербская сторона обвинялась в деструктивном подходе к проблеме реформирования политической системы БиГ, то такой сценарий подтвердит позицию М. Додика, что проблема не только в РС и ее руководстве, но и в характере взаимоотношений внутри Федерации Боснии и Герцеговины⁷⁵.

На протяжении последнего месяца наблюдается фактический демонтаж Дейтонской системы управления. Сначала в условиях отсутствия М. Додика на заседании Президиума БиГ хорватский и бошняцкий представители приняли резолюцию, осуждающую действия РФ на Украине, которая была учтена ЕС. Затем представитель БиГ в ООН без соответствующего решения Президиума проголосовал за исключение РФ из Совета по правам человека. Подобные действия подкрепляются нелегитимностью самого Высокого представителя в БиГ, который не был утвержден СБ ООН согласно процедуре.

Развитие ситуации в Боснии и Герцеговине после/вместо октябрьских всеобщих выборов 2022 г. может пойти самыми различными путями – от демонтажа Дейтонских мирных соглашений до принятия БиГ в НАТО в экстренном порядке в обход мнения сербов и последующего одностороннего выхода Республики Сербской из состава государства.

Заключение

Итоги всеобщих выборов в Сербии 2022 г. позволяют сделать ряд выводов.

1. Обострение противостояния Запада и России может серьезно отразиться на структуре власти в Сербии. Брюссель стремится нейтрализовать Социалистическую партию Сербии как основного коалиционного партнера, главным образом, по причине ее пророссийской ориентации. Пророссийские настроения сербского общества побуждают Брюссель и Вашингтон в условиях устойчивости курса на многовекторную внешнюю

⁷² Ustav Republike Sepske.
URL: https://www.narodnaskupstinars.net/sites/default/files/upload/dokumenti/ustav/lat/ustav_republike_srpske.pdf (дата обращения: 11.04.2022).

⁷³ Попис становништва, домаћинства и станова у Босни и Херцеговини, етничка / национална припадност, вјероисповјест и матерњи језик. Сарајево, 2019. С. 23.

⁷⁴ Kome će se bojkot izbora u BiH obiti o glavu? 21.03.2022. <https://www.dw.com/hr/kome-%C4%87e-se-bojkot-izbora-u-bih-obiti-o-glavu/a-61201585> (дата обращения: 11.04.2022).

⁷⁵ Там же.

политику президента А. Вучича навязать новых и не совсем приятных партнеров по коалиции в парламенте.

2. Сербская политическая система сама по себе (и без фактора ЕС) находится в процессе перехода: изменение международной обстановки подстегнуло формирование более выраженных краев политического спектра. В горизонте следующего избирательного цикла Сербия может перейти от системы с доминирующей широко центристской коалицией к разделенной на 3-4 идейно устойчивых и эффективных в глазах избирателей блока, а также уже в ближайшее время – к складыванию новых парламентских коалиций.

3. В этих условиях пропрезидентская и наиболее крупная партия – Сербская прогрессивная партия – будет переживать период внутренней структурной и идейной трансформации. Вероятнее всего, А. Вучич и его соратники начнут осуществлять эти изменения в инициативном порядке. В этой связи для российско-сербского межпарламентского диалога крайне важно найти дополнительные точки опоры («растущих» лидеров) и наладить взаимодействие с ними.

4. Предвыборная кампания показала, что пророссийские настроения в сербском обществе намного сильнее, чем хотелось бы Западу. Стоит ожидать попыток системного усиления антироссийского давления.

5. В текущей международной ситуации для Сербии крайне важно удержать стратегию балансирования между Западом и Востоком. Для этого сербским руководством предпринимаются как неоднозначно трактуемые в РФ международные шаги (присоединение к ряду Резолюций ГА ООН), так и внутренние (переговоры о переголосовании на выборах в Белграде). Стоит учитывать, что вопреки давлению и разворачивающимся дискуссиям Белград вряд ли пойдет на отказ от многовекторной внешней политики добровольно. «Нагрузку» на сербов со стороны Запада Россия могла бы частично уменьшить, задействовав Белград как переговорную площадку по Украине.

Дата выпуска: 15 апреля 2022 года

General elections in Serbia - 2022

Authors: *Entina Ekaterina. Doctor of Science (Politics), Head of the Department of Black Sea and Mediterranean Studies, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences. Professor at HSE University. Address: 11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009. E-mail: entinakat@gmail.com*

Eremin Denis, Junior Researcher of Department of Black Sea and Mediterranean Studies, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences. Address: 11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009. E-mail: eremindp1994@gmail.com

Abstract. *On 3 April 2022, Serbia held general elections. They included presidential, early parliamentary and municipal elections. While the outcome was generally predictable, Russia's special military operation in Ukraine played a significant role in the specific outcome and had a significant impact on the Serbian electorate. Its results demonstrate that the party and political system of Serbia will transform in the nearest future. So far, Serbia remains the only European country that has not joined the sanctions against Russia. The ability to maintain this position in the future depends seriously not only on Belgrade, but also on Moscow.*

Key words: *Serbia, general elections, Aleksandar Vucic, Russia in the Balkans, right-wing political forces, colour revolution.*

DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics21420221326>

EDN: <https://www.elibrary.ru/WZEFVK>

<http://www.zapiski-ieran.ru>

Release date: April 15, 2022.

Первый тур президентских выборов во Франции: итоги, комментарии и прогнозы

Юрий Ильич Рубинский

доктор исторических наук, главный научный сотрудник, профессор, руководитель
Центра французских исследований Отдела страновых исследований ИЕ РАН

Сергей Матвеевич Фёдоров

кандидат политических наук, ведущий научный сотрудник Отдела социальных и
политических исследований ИЕ РАН

Аннотация: Конституция V Республики наделяет президента очень широкими полномочиями, определяющими внутреннюю и внешнюю политику страны. В силу этого президентские выборы во Франции – это всегда знаковое событие. Первый тур выборов 2022 г., прошедший 10 апреля, высветил процесс фрагментации французского партийно-политического ландшафта и его поляризацию. Впервые в истории современной Франции почти 2/3 избирателей проголосовали за представителей крайне правых и крайне левых политических сил. Авторы анализируют ход президентской кампании, результаты первого тура и делают прогноз итогов второго тура.

Ключевые слова: Франция, президентские выборы, партийно-политическая система Франции, Эммануэль Макрон, Марин Ле Пен.

Президентские выборы во Франции – знаковое политическое событие, определяющее ближнюю и среднесрочную стратегию развития страны и её внешнюю политику. Конституция V Республики 1958 г. наделяет президента страны чрезвычайно широкими, т.н. «королевскими полномочиями»: он напрямую контролирует ключевые сферы государственной политики (оборону и безопасность, внешнюю политику), ведёт заседания совета министров, принимает важнейшие социально-экономические решения, имеет право распускать нижнюю палату парламента и назначать досрочные выборы депутатов. Словом, неслучайно президентскую республику во Франции нередко квалифицируют как «суперпрезидентскую», а порой именуют «президентской монархией». Поэтому президентские выборы воспринимаются французским обществом как судьбоносные.

Авторы: **Рубинский Юрий Ильич** – доктор исторических наук, главный научный сотрудник, профессор, руководитель Центра французских исследований Отдела страновых исследований ИЕ РАН. Адрес: 125009, Россия, Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3. E-mail: yuri.rubinski@mail.ru

Фёдоров Сергей Матвеевич – кандидат политических наук, ведущий научный сотрудник Отдела социальных и политических исследований ИЕ РАН. Адрес: 125009, Россия, Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3. E-mail: smfedorov@list.ru/

DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics21520222733>

EDN: <https://www.elibrary.ru/BOIBIQ>

Особенности президентской гонки 2022

Каждые президентские выборы имеют свою специфику, обусловленную как социально-экономическими итогами правления действующего главы государства, так и соотношением сил на политической арене страны, международной обстановкой. Однако особенности нынешней президентской кампании существенно отличаются от предшествующих.

На период правления Э. Макрона выпали три во многом беспрецедентных кризиса: движение «жёлтых жилетов», протестовавших против повышения цен на топливо; пандемия COVID-19 с её тяжёлыми социально-экономическими последствиями и, накануне старта президентской гонки, – масштабный военный конфликт на Украине.

Проведение специальной военной операции РФ, бесспорно, стало шоком для французского политического класса, внесло существенные коррективы в привычное течение президентской кампании. Но оно не отодвинуло обсуждение социально-экономических проблем страны на второй план. Правда, из-за противоречивых итогов пятилетнего мандата Э. Макрона и неубедительности предвыборных программ его конкурентов, предвыборные дебаты оказались малоинтересными для избирателей. К тому же действующий президент сознательно оттягивал официальное объявление об участии в выборах, стремясь максимально использовать свои полномочия, прежде всего на внешнеполитическом направлении, в борьбе с соперниками.

Одной из главных особенностей, на фоне которой протекает нынешняя президентская кампания, стала фрагментация партийно-политической системы страны. Особенно заметно она проявилась в катастрофическом ослаблении позиций в прошлом двух ведущих партийных формирований Франции: «Республиканцев», считающих себя продолжателями голлистских традиций, и социалистов – идейных наследников Фр. Миттерана.

Крайний фланг правого лагеря оказался расколот решением популярного журналиста и телеведущего Эрика Земмура бороться за кресло в Елисейском дворце. Э. Земмур взял на вооружение националистические мотивы традиционного багажа идей ультра-правых – угрозы т.н. «большого замещения» этнических французов, подрыва их национальной идентичности в результате наплыва иммигрантов из бывших колоний Франции. Один из его главных тезисов – муссирование «деклинизма», то есть угрозы упадка Франции, её места и влияния в мире.

Участие в президентской гонке Э. Земмура стало неприятным сюрпризом для М. Ле Пен. Действительно, её политический конкурент сумел за несколько месяцев в конце 2021 г. увеличить свой электоральный рейтинг с 4-5 до 15-17%. Под знамёна новой земмуровской партии «Реконкиста» перешло немало сторонников «Национального объединения» и часть «Республиканцев». Резкий взлёт популярности Земмура, практически сравнявшегося по рейтингам с Ле Пен в конце 2021 г., казалось, безнадежно подорвал позиции лидера «Национального объединения» и одно время ставил под сомнение её выход во второй тур.

Однако в конечном итоге более радикальные взгляды Э. Земмура позволили М. Ле Пен ещё более «дедemonизировать» себя и свою партию в глазах избирателей, смягчить обвинения в безответственном популизме. Одновременно с этим росту популярности Ле Пен (за месяц перед первым туром её рейтинг увеличился с 16 до 23%) способствовало то, что главный акцент предвыборной программы она сделала на социальных вопросах, отказавшись от радикальных тезисов (выход из ЕС, отказ от евро и пр.).

На этом фоне радикализм Земмура, заикленность на проблемах иммиграции, социально-экономических вопросах привели к существенному падению электорального рейтинга журналиста, который на «финишной прямой» перед первым туром снизился с 14 до 8,5%.

Что касается правоцентристов, которые на протяжении многих десятилетий находились у руля V Республики, то руководству партии во главе с К. Жакобом, казалось бы, удалось преодолеть период «разброда и шатаний» последних лет и выдвинуть в ходе проведённых праймериз единого кандидата – Валери Пекресс, главу столичного региона Иль-де-Франс. Однако связанные с ней надежды на успех (рейтинг сразу после оглашения её кандидатуры для участия в выборах оценивался в 20%) быстро сменились разочарованием и снижением популярности, особенно после провального первого предвыборного митинга и невнятной программы, так и не ставшей понятной альтернативой макроновскому курсу.

Ещё глубже оказался кризис на левом фланге. По существу, соцпартия подошла к первому туру в состоянии глубокого разброда, с трудом прошло выдвижение кандидатуры А. Идальго – мэра Парижа. Примерно та же картина сложилась в партии «Зелёных». Кандидат от экологистов Я. Жадо, мечтавший повторить успех Европейских выборов 2019 г. и муниципальных выборов 2021 г., так и не смог продвинуться к заветным 10% голосов избирателей. В этих условиях на первый план левого политического фланга вышел лидер «Непокорённой Франции» Ж.-Л. Меланшон. Несмотря на крайние левые, откровенно популистские тезисы (выход из НАТО, переход к VI Республике, позитивное отношение к мультикультурализму и пр.), именно он привлёк к себе симпатии традиционно левого электората, прежде всего молодёжи, став, по существу, олицетворением нового варианта «левого фронта».

К ключевым особенностям нынешней президентской кампании следует отнести довольно гибкие, но тем не менее уверенные, политические позиции президента Макрона. Более 60% французов скептически оценивали итоги его президентства, но нарастание социально-экономических проблем в стране, особенно в последние месяцы (рост цен на бензин, тарифов на газ и электричество под суммарным воздействием экономических последствий пандемии и тревожных ожиданий последствий санкционной политики в отношении РФ), привело к тому, что на протяжении всей президентской кампании перед первым туром рейтинг действующего главы государства не опускался ниже 25%.

Неудачи во внутренней политике, невыполнение многих обязательств (например, по пенсионной и конституционной реформам) ушли в тень на фоне окончания пандемии и активной внешней политики, в том числе в ходе председательства Франции в Совете ЕС

в первом полугодии 2022 г. Э. Макрону после ухода из политики А. Меркель стало легче претендовать на политическое лидерство в ЕС, на роль влиятельного игрока на международной арене.

Разочарование в политике действующего президента не было использовано его конкурентами из-за противоречивости их программ. Главной задачей во внутренней политике в ходе президентской кампании для Э. Макрона стала выработка новой платформы, способной сплотить французское общество, убедить избирателей в том, что он обрёл новое дыхание и, учтя ошибки прошлого, готов эффективно ответить на вызовы, с которыми сталкивается современная Франция и ЕС.

Сюрпризы первого тура

Первый тур выборов 10 апреля не принёс сенсаций. Как и ожидалось, в финал президентской гонки вышли Э. Макрон и М. Ле Пен, набравшие соответственно 27,84 и 23,15% голосов избирателей. Не обошлось и без сюрпризов.

Впервые в политической истории V Республики три кандидата на высший государственный пост получили больше 20% голосов. К числу неожиданных можно отнести несомненный успех Ж.-Л. Меланшона, получившего поддержку 21,95% французов, пришедших на избирательные участки. Лидер «непокорённой Франции» уступил всего лишь процент с небольшим М. Ле Пен. Неожиданно высокий результат Ж.-Л. Меланшона во многом объясняется тем, что он сумел собрать голоса протестного электората (т.н. «дегажистов»⁷⁶, которым не по душе оба финалиста первого тура), и разочарованием сторонников левых, прежде всего из числа электората социалистов, которых не смогла привлечь на свою сторону А. Идальго. Она потерпела сокрушительное поражение, получив всего 1,75%. Вероятно, за Меланшона решила голосовать и немалая часть «Зелёных», что объясняет низкие результаты Я. Жадо (4,63%).

Провалом закончился первый тур и для умеренных правых. В. Пекресс поддержали менее 4,78% избирателей. Эту серьёзную неудачу «Республиканцы» попытались объяснить эффектом «тактического голосования» (во французском языке буквально «полезного голосования» – *vote utile*), когда многие сторонники правоцентристов решили не отдавать голоса заранее «непроходному» кандидату, а проголосовали за Э. Макрона или М. Ле Пен. Однако, думается, что корень неудачи «Республиканцев» нужно искать в идейно-политическом кризисе правоцентристов, так и сумевших в последние годы обновить свои программные установки, альтернативные идеям крайне правых и макроновцев.

Итоги первого тура голосования умили политические амбиции Э. Земмура, занявшего четвёртое место с 7,07%. Но не стоит расценивать Земмура как преходящее политическое явление. Его партия «Реконкиста», вероятно, может получить

⁷⁶ От французского глагола *dégagez* – убирайтесь, проваливайте.

представительство в Национальном собрании на предстоящих в июне парламентских выборах.

Нельзя списывать со счетов и французских экологов. Они вполне способны преподнести электоральные сюрпризы в июне, тем более что у «Зелёных» уже есть опыт политических побед на Европейских выборах 2019 г. и муниципальных в 2021 г. (мэрии нескольких крупных городов Франции впервые в истории V Республики перешли под их контроль).

Выводы и прогнозы

Первый тур президентских выборов подтвердил процесс фрагментации партийно-политической системы Франции, что стало отражением глубинной трансформации общества, проявляющейся в его социально-экономических, ценностных и даже географических расколах.

Вместе с тем, результаты первого тура продемонстрировали объективную картину расклада сил на политической сцене Франции. Это позволяет не только с высокой долей вероятности спрогнозировать итоги второго тура, но и рассмотреть в первом приближении возможный ход парламентских выборов, которые состоятся в июне, а также предсказать дальнейшую эволюцию французской партийно-политической системы.

М. Ле Пен после выхода в финал президентской гонки заявила, что она как никогда близка к победе. Но беспристрастный анализ возможного «перелива» голосов во втором туре ставит такой оптимизм под сомнение. Многое, если не всё, будет зависеть от того, как проголосуют сторонники Меланшона, ставшего, по сути, «главным арбитром» второго тура выборов.

Он уже призвал своих сторонников «не отдавать ни одного голоса» Ле Пен, а социологические опросы показывают, что в лучшем для неё случае голоса крайне левого электората разделятся примерно на три части: треть – за Макрона, треть – за Ле Пен, треть – ни за кого. Предполагаем, что в реальности за действующего главу государства проголосует гораздо больше трети меланшоновского электората. К этим голосам добавится поддержка других сторонников левых, выступивших в первом туре за «Зелёных», коммунистов, социалистов, троцкистов. Это примерно еще 10% голосов. Большая часть проголосовавших за В. Пекресс также намерена поддержать Э. Макрона. Все эти «резервные» голоса, взятые вместе, значительно превышают потенциал «перелива» от электората Э. Земмура и Н. Дюпон-Эньяна (в сумме немногим более 9%) в пользу М. Ле Пен.

Простое арифметическое сложение возможного «перелива» голосов показывает, что действующий президент имеет преимущество во втором туре. Конечно, многое будет зависеть от явки избирателей и, несомненно, от телевизионной дуэли двух финалистов 20 апреля. М. Ле Пен извлекла уроки из ошибок, допущенных в ходе поединка с Э. Макроном в 2017 г., её программа стала более реалистичной. Но объективный анализ

расклада сил позволяет предположить, с каким счётом выиграет действующий президент. Если в прошлый раз победа Э. Макрона была разгромной (66 против 34%), то теперь разрыв может сильно сократиться: опросы отдают ему победу со счётом 53:47 процентов (есть прогнозы и 51:49).

Победа Э. Макрона кажется неминуемой, но она может быть омрачена вполне вероятной неудачей партии «Республика на марше» в ходе предстоящих в июне парламентских выборов. В этом случае президент потеряет парламентское большинство, что существенно затруднит реализацию его предвыборной программы. Нельзя исключать очередного, четвёртого по счёту, «политического сожительства» президента и парламента, представляющих разные политические силы.

Весь вопрос в том, смогут ли две главные в прошлом системообразующие партии («Республиканцы» и социалисты), получившие политический нокаут в ходе нынешних президентских выборов, мобилизовать своих сторонников и завоевать значительное количество мест в Национальном собрании. Если нет, то они, похоже, сойдут с политической арены.

Такой сценарий представляется вполне вероятным. Действительно, впервые в политической истории V Республики в ходе президентских выборов две трети избирателей отдали свои голоса за представителей крайне правых и крайне левых партий, а нецентрист Э. Макрон фактически обрушил существовавшую прежде партийно-политическую систему, перетянув под свои знамёна значительную часть правоцентристов и правых социалистов. Тем самым, президентские выборы 2022 г. ускорили переход от двух- к трёхпартийной политической системе Франции, начало которому положил электоральный цикл 2017 года. Можно предположить, что парламентские выборы в июне лишь усилят эту тенденцию.

Дата выпуска: 20 апреля 2022 года

The first round of presidential elections in France: results, comments and forecasts

Authors: *Rubinskiy Yuri*, Doctor of Science (History), Professor, Chief Researcher, Head of the Center for French Studies, Department of Countries Studies, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences. Address: 11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009. E-mail: yuri.rubinski@mail.ru

Fedorov Sergey, Candidate of Science (Politics), Senior Researcher, Department of Social and politics studies, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences. Address: 11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009. E-mail: smfedorov@list.ru

Abstract. *The Constitution of the Fifth Republic gives the President extraordinary authority in determining internal and foreign policy of the country. As a result, the presidential election in France is always a landmark, a resonating event. The first round of 2022 presidential election, held on April 10, highlighted the process of fragmentation of the French party and political landscape and its polarization. For the first time in political history of modern France, almost 2/3 votes were given to*

representatives of extreme right and extreme left political forces. In this paper the course of the presidential campaign and results of the first round of the election are analyzed. The potential results of the second round and its consequences are presented.

Key words: *France, presidential election, party and political system, Emmanuel Macron, Marine Le Pen.*

DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics21520222733>

EDN: <https://www.elibrary.ru/BOIBIQ>

<http://www.zapiski-ieran.ru>

Release date: April 20, 2022.

Санкционное противодействие морскому сектору России: факты и комментарии

Марина Львовна Колесникова

научный сотрудник Отдела Черноморско-Средиземноморских исследований ИЕ РАН

***Аннотация.** 8 апреля 2022 г. Европейский союз одобрил введение пятого пакета антироссийских санкций. В числе прочего, они включают запрет на заходы российских судов в порты ЕС. Евросоюз усиливает давление на Россию и координирует свои действия с США и союзниками. Общие цели – вытеснить нашу страну из глобального финансового, торгового, экономического, политического и гуманитарного пространства, нанести максимальный ущерб промышленности, снизить уровень технологического развития. В конечном счете – сделать Россию мировым аутсайдером, уничтожить возможность полноправного участия в международных процессах. Коллективный Запад действует в рамках поставленных целей, что объясняет массированный санкционный удар по отечественному морскому сектору⁷⁷.*

***Ключевые слова:** Европейский союз, санкции, порты, США, западные страны, морская деятельность, Российская Федерация, морские отрасли.*

8 апреля 2022 г. Европейский союз принял решение об усилении экономического давления на Россию и введении пятого антироссийского пакета санкций⁷⁸. Согласованы «шесть элементов» запретов, в том числе на «приобретение, ввоз и передачу угля и других видов твердого ископаемого топлива» российского происхождения, финансовые операции четырех российских банков (и заморозку их активов), контракты с ЕС и доступ к «европейским деньгам». Ограничения распространяются на транспортный сектор, в том числе включают запреты (с исключениями) на заходы судов под российским флагом в порты стран ЕС⁷⁹.

***Автор.** Марина Львовна Колесникова – научный сотрудник отдела Черноморско-Средиземноморских исследований Института Европы РАН. **Адрес:** 125009, Москва, Моховая ул., 11-3. **E-mail:** kml2007@mail.ru*

DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics21620223442>

EDN: <https://www.elibrary.ru/ZJALBR>

⁷⁷ Автор не ставит цель оценить все факты санкционного воздействия на морское хозяйство России.

⁷⁸ Предыдущие четыре пакета санкций приняты ЕС 23, 25, 28 февраля, затем 15 марта 2022 г. / Sanctions in the context of Russia's invasion of Ukraine. 13.04.2022. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/699526/IPOL_IDA\(2022\)699526_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/699526/IPOL_IDA(2022)699526_EN.pdf) (дата обращения: 17.04.2022).

⁷⁹ EU adopts fifth round of sanctions against Russia over its military aggression against Ukraine. 8.04.2022. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/04/08/eu-adopts-fifth-round-of-sanctions-against-russia-over-its-military-aggression-against-ukraine/> (дата обращения: 9.04.2022).

Корректировка целей санкционной политики: США

Санкционное давление на Россию растет с 2014 года. Основным генератором этой политики являются США. Сразу после начала специальной военной операции РФ на Украине, Белый дом заявил о введении новых ограничительных мер в отношении России и Белоруссии. Цели американцев заключаются в изоляции нашей страны от мировой финансовой системы, сокращении «более половины российского высокотехнологичного импорта», ограничении «доступа к жизненно важным технологическим ресурсам», нанесении ущерба промышленной базе. Конечная цель – подорвать «стратегические амбиции России по оказанию влияния на мировой арене»⁸⁰.

США ожидают мультипликативного эффекта от включения в санкционные процессы других стран, которые будут вводить такие же строгие меры. В качестве стимула за содействие американцы обещают освобождать своих союзников от лицензионных требований к произведенным на их территории товарам. К своим ближайшим партнерам Белый дом относит ЕС, Австралию, Японию, Канаду, Новую Зеландию и Великобританию.

Заявлением Белого дома сформирован текущий тренд санкционной политики США и их партнеров, который определяет направления конкретных действий. Анонсируется вовлечение широкого круга участников, чтобы обеспечить масштабность наносимого ущерба, а также результативность санкционного режима. Противники РФ намерены «максимально изолировать Россию от мировой экономики», «вырвать её из мирохозяйственных связей, запустив тем самым процессы деградации и распада нашей экономической системы»⁸¹. Организовывается глобальная блокада из четырех колец – финансового, торгового, транспортного и гуманитарного⁸².

Финансовая блокада: пример «Совкомфлота»

ПАО «Совкомфлот» – крупнейшая российская судоходная корпорация: 82,8% ее акций принадлежит государству. Она считается одной из ведущих мировых компаний «по морской транспортировке сжиженного газа, нефти и нефтепродуктов, обслуживанию морской добычи углеводородов». Обладает собственным и зафрахтованным флотом в 146 судна, с общим дедвейтом свыше 12,8 млн тонн. Более 80 судов могут работать в сложных климатических условиях. Выступает одним из крупнейших заказчиков гражданского судостроения в России⁸³.

⁸⁰ Fact Sheet: Joined by Allies and Partners, the United States Imposes Devastating Costs on Russia. 24.02.2022. URL: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/02/24/fact-sheet-joined-by-allies-and-partners-the-united-states-imposes-devastating-costs-on-russia/> (дата обращения: 9.04.2022).

⁸¹ Андрей Белоусов выступил на заседании Совета Федерации в рамках правительственного часа. 13.04.2022. URL: <http://government.ru/news/45132/> (дата обращения: 14.04.2022).

⁸² Белоусов заявил о попытке создать четыре кольца блокады вокруг России. RBC.RU. 13.04.2022. URL: <https://www.rbc.ru/economics/13/04/2022/625689459a79471e0ee48ef1> (дата обращения: 13.04.2022).

⁸³ Данные ПАО «Совкомфлот». URL: <https://www.sovcomflot.ru/> (дата обращения: 11.04.2022).

Компания участвует в обслуживании важных промышленных проектов в России и за рубежом, включая «Сахалин-1», «Сахалин-2», «Варандей», «Приразломное», «Новый Порт», «Ямал СПГ», «Арктик СПГ 2», *Tangguh* (Индонезия)⁸⁴. Является крупнейшим владельцем танкеров типа «Афрамекс»⁸⁵. В 2018 г. «Совкомфлот» объявил о намерении сокращать выбросы углекислого газа в атмосферу и о переводе «данного сегмента фрахтового рынка» на «зеленые» технологии⁸⁶.

24 февраля 2022 г. США ввели санкции в отношении 13 российских организаций, включая запреты «на все операции, предоставление финансирования и другие операции с новыми долговыми обязательствами со сроком погашения более 14 дней и новыми акциями»⁸⁷. В санкционный список вошла и группа компаний «Совкомфлот».

25 февраля ЕС ввел дополнительные ограничительные меры, касающиеся «финансового, оборонного, энергетического, авиационного и космического секторов» России. В списке ЕС также включен «Совкомфлот»⁸⁸.

15 марта ЕС в рамках четвертого пакета санкций запретил своим рейтинговым агентствам присваивать рейтинги юридическим лицам, организациям и органам, учрежденным в России⁸⁹. 1 апреля Международное рейтинговое агентство *Standard & Poor's* отозвало рейтинги у ряда компаний, включая «Совкомфлот»⁹⁰.

Отмечают, что на флот компании «не распространяются меры, которые помешали бы транспортировке углеводородов»⁹¹. Однако санкции и другие меры со стороны иностранных партнеров несут серьезные риски, оказывают негативное влияние на ее деятельность⁹². Таким образом, искусственно ограничивается участие крупнейшего российского перевозчика в транспортных цепочках поставок углеводородов. Наиболее выраженный эффект следует ожидать на европейском и атлантическом направлениях.

⁸⁴ Там же.

⁸⁵ Суда типа «Афрамекс» (Average Freight Rate Assessment, AFRA) – обычно нефтеналивные танкеры с дедвейтом от 80 до 120 тыс. тонн // Классификация нефтеналивных танкеров и танкеров-газовозов по размерам. 24.07.2012. URL: <https://neftegaz.ru/tech-library/suda-neftegazovye-i-morskoe-oborudovanie-dlya-bureniya/141625-klassifikatsiya-sudov-po-razmeram/> (дата обращения: 9.04.2022).

⁸⁶ Устойчивое развитие. «Зеленые» «Афрамексы» СКФ. URL: https://www.scf-group.com/fleet/sustainable_development/aframax.aspx (дата обращения: 11.04.2022).

⁸⁷ Issuance of Russia-related and Belarus General Licenses. 24.02.2022. URL: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/recent-actions/20220224> (дата обращения: 15.04.2022).

⁸⁸ Council decision (CFSP) 2022/327 of 25 February 2022 amending Decision 2014/512/CFSP concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2022/327/oj> // The EU sanctions map. 2022. URL: <https://www.sanctionsmap.eu/#/main/details/26/?search=%7B%22value%22:%22%22,%22searchType%22:%22%7D%7D> (дата обращения: 15.04.2022).

⁸⁹ Ukraine: EU agrees fourth package of restrictive measures against Russia. 15.03.2022. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_1761 (дата обращения: 11.04.2022).

⁹⁰ S&P понизило и отозвало рейтинги некоторых российских компаний. 1.04.2022. URL: <https://tass.ru/ekonomika/14256809> (дата обращения: 11.04.2022).

⁹¹ Судходные компании отправили по новому витку разрыва цепочек. 29.03.2022. <https://portnews.ru/comments/3155/> (дата обращения: 11.04.2022).

⁹² Консолидированная финансовая отчетность ПАО «Совкомфлот». 31.12.2021. Стр. 90. URL: <https://www.scf-group.com/getfile?id=5306> (дата обращения: 15.04.2022).

Торговая и логистическая блокада

28 февраля глава минтранса Великобритании Грант Шэпс заявил о закрытии портов страны для российских судов. Основной акцент в его заявлении сделан на основополагающем значении морского сектора для международной торговли и ограничении экономических интересов России⁹³. Такие же запреты ввела Канада, которая участвует в обеспечении санкционного режима против РФ с 2014 г. С 6 марта любому судну, так или иначе связанному с Россией, запрещено «швартоваться в Канаде или проходить через канадские воды»⁹⁴.

Несколько крупнейших транспортных компаний, занимающихся морскими контейнерным перевозками, заявили о приостановке приема заказов в/из России. Такие меры с 1 марта ввели компании *Maersk* (Дания), *Mediterranean Shipping Company* (MSC, Швейцария), *CMA CGM* (Франция)⁹⁵. *Maersk* намерена, сворачивая свою деятельность в РФ, выполнить взятые ранее обязательства⁹⁶. *MSC* заявила, что приостановка коснется «всех зон доступа, включая Прибалтику, Черное море и Дальний Восток России»⁹⁷. Китайская компания *COSCO*, один из крупнейших мировых контейнерных операторов, объявила, что грузы, которые находятся на пути в порты РФ, не будут доставлены⁹⁸.

17 марта профсоюз портовых рабочих Швеции принял решение с 28 марта блокировать обслуживание судов, связанных с РФ. Приостановлены разгрузочно-погрузочные работы, буксировка и швартовка в портах страны⁹⁹. К 18 марта бельгийские таможенные власти заблокировали в портах Антверпена и Зебрюгге отправку около 1,5 тыс. грузовых контейнеров в РФ. Власти объясняют этот факт проверкой грузов¹⁰⁰. Многие

⁹³ Великобритания закрыла свои порты для российских судов. 28.02.2022. URL: <http://morvesti.ru/news/1679/94254/> (дата обращения: 11.04.2022).

⁹⁴ Canadian Sanctions Related to Russia. Government of Canada. 22.08.04. URL: https://www.international.gc.ca/world-monde/international_relations-relations_internationales/sanctions/russia-russie.aspx?lang=eng (дата обращения: 11.04.2022).

⁹⁵ Россию отрезают от мировой торговли: контейнерные линии, обслуживающие более трети рынка, прекращают работать с РФ. 2.03.2022. URL: https://sia.ru/?section=484&action=show_news&id=429768 (дата обращения: 11.04.2022).

⁹⁶ Can I ship cargo to/from Russia at the moment? Maersk. 2022. URL: <https://www.maersk.com/support/faqs/can-i-ship-cargo-to-from-russia-at-the-moment> (дата обращения: 12.04.2022).

⁹⁷ Here are the companies pulling back from Russia. 2.04.2022. URL: <https://edition.cnn.com/2022/03/02/business/companies-pulling-back-russia-ukraine-war-intl-hnk/index.html> (дата обращения: 12.04.2022).

⁹⁸ COSCO заявила, что не будет доставлять грузы, которые сейчас находятся на пути в порты РФ. 24.03.2022. URL: https://logirus.ru/news/transport/ekspert-_rossiyskie_konteynerye_gruzy_berut_v_zalozhniki.html (дата обращения: 15.04.2022).

⁹⁹ Шведские портовики отказываются брать на буксир российские корабли. 17.03.2022. URL: https://logirus.ru/news/transport/shvedskie_portoviki_otkazyvayutsya_brat_na_buksir_rossiyskie_korabli.html (дата обращения: 11.04.2022).

¹⁰⁰ Бельгийская таможня крепко удерживает российские контейнеры. 18.03.2022. URL: https://logirus.ru/news/custom_and_ved/belgiyskaya_tamozhnya_krepko_uderzhivaet_rossiyskie_konteynerye.html (дата обращения: 11.04.2022).

контейнерные грузы, которые должны доставляться в Россию, оказались «в заложниках» в иностранных портах¹⁰¹.

На этом фоне проявляется проблема, связанная с изъятием собственниками контейнеров с российского рынка. По оценке, это 37-66% контейнеров, которые использовались и для внутрироссийских перевозок. Предлагаются разные варианты выхода из ситуации¹⁰².

В начале апреля новостные агентства сообщили, что поставщики судового топлива прекращают обслуживание российских судов в Средиземном море (на Мальте, Гибралтаре, в Испании)¹⁰³.

11 апреля министерство транспорта Ирландии объявило о запрете на заходы судов, яхт и прогулочных судов под флагом РФ (или сменившим флаг) в порты страны. Они вводятся в рамках пятого санкционного пакета ЕС и начинают действовать с 16 апреля, предусмотрены исключения (например, транспортировка углеводородов)¹⁰⁴. С 17 апреля такие же запреты вводят другие страны ЕС (в частности, Италия, Болгария, Литва, Румыния¹⁰⁵ и Эстония¹⁰⁶).

Таким образом, ЕС и другие западные страны не только начали осуществлять торговую и логистическую блокаду России, но и предпринимают попытки ее пространственной изоляции, по крайней мере, на европейском направлении.

Технологические и секторальные санкции

16 марта ЕС опубликовал четвертый пакет санкций, в который вошли российские судостроительные компании¹⁰⁷. Еще несколько судостроительных предприятий РФ ЕС включил в пятый санкционный пакет¹⁰⁸.

¹⁰¹ Эксперт: российские контейнерные грузы берут в «заложники». 24.03.2022. URL: https://logirus.ru/news/transport/ekspert-_rossiyskie_konteynemye_gruzy_berut_v_-zalozhniki.html (дата обращения: 11.04.2022).

¹⁰² Старой жизни не вернуть. 13.04.2022. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5306210> (дата обращения: 13.04.2022).

¹⁰³ Поставщики судового топлива прекращают работать с Россией в Средиземном море. 1.04.2022. URL: <https://mfd.ru/news/view/?id=2483280> (дата обращения: 13.04.2022).

¹⁰⁴ Irish ports to deny entry to Russian-registered vessels. 11.04.2022. URL: <https://www.rte.ie/news/2022/0411/1291724-russian-ship-ban/> (дата обращения: 12.04.2022).

¹⁰⁵ Болгария закрыла доступ в свои порты судам РФ. 17.04.2022. URL: <https://iz.ru/1321926/2022-04-17/smi-soobshchilo-o-reshenii-bolgarii-zakryt-dostup-v-porty-sudam-rf> (дата обращения: 12.04.2022).

¹⁰⁶ Эстония закрыла российским судам доступ к своим портам. 17.04.2022. URL: <https://ria.ru/20220417/estoniya-1783964231.html> (дата обращения: 12.04.2022).

¹⁰⁷ Russia's military aggression against Ukraine: fourth EU package of sectoral and individual measures. 15.03.2022. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/15/russia-s-military-aggression-against-ukraine-fourth-eu-package-of-sectoral-and-individual-measures/> (дата обращения: 11.04.2022).

¹⁰⁸ Council Implementing Regulation (EU) 2022/581 of 8 April 2022. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2022.110.01.0003.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2022%3A110%3ATO%3A (дата обращения: 14.04.2022).

24 марта Канада представила список запрещенных для России товаров и технологий, в том числе «в области электроники, компьютеров, телекоммуникаций, датчиков и лазеров, навигации и авионики, морской, аэрокосмической промышленности и транспорта»¹⁰⁹.

7 апреля Управление по контролю за иностранными активами министерства финансов США (*U.S. Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control, OFAC*) ввело санкции в отношении восьми членов совета директоров Объединенной судостроительной корпорации (ОСК) и ее 28 дочерних предприятий¹¹⁰. Запреты основываются на указе президента США от 15 апреля 2021 г. (*Executive Order 14024*¹¹¹), так как российская корпорация «разрабатывает и строит большинство военных кораблей российской армии», которые могут применяться на Украине¹¹².

Американцы блокируют всю собственность и доли в собственности указанных физических и юридических лиц в США, а также запрещают все транзакции (вклады, предоставление или получение средств, товаров или услуг) для них или в их пользу¹¹³.

Международные аспекты санкций

15 февраля 2022 г. Лондонский Объединенный военный комитет¹¹⁴ Ассоциации рынка Ллойд включил часть вод в Черном и Азовском морях в зону повышенного риска (список повышенных военных рисков, пиратства, терроризма и связанных опасностей, *JWC Listed Areas*)¹¹⁵. С 16 февраля 2022 г. начали действовать новые ограничения «по

¹⁰⁹ Canadian Sanctions Related to Russia. 22.08.04. URL: https://www.international.gc.ca/world-monde/international_relations-relations_internationales/sanctions/russia-russie.aspx?lang=eng (дата обращения: 11.04.2022).

¹¹⁰ США ввели санкции против руководства и 28 «дочек» ОСК. 8.04.2022. URL: https://tass.ru/ekonomika/14319395?utm_source=yandex.ru&utm_medium=organic&utm_campaign=yandex.ru&utm_referrer=yandex.ru (дата обращения: 11.04.2022).

¹¹¹ Executive Order 14024 of April 15, 2021. Blocking property with respect to specified harmful for-foreign activities of the Government of the Russian Federation. Vol. 86, №. 73. URL: <https://home.treasury.gov/system/files/126/14024.pdf> (дата обращения: 11.04.2022).

¹¹² The United States Sanctions Major Russian State-Owned Enterprises. 7.04.2022. URL: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0707> (дата обращения: 11.04.2022).

¹¹³ Ibid.

¹¹⁴ Ассоциация рынка Ллойдс (Lloyd's Market Association, LMA) – некоммерческая, негосударственная ассоциация в области страхования. Объединенный военный комитет (Joint War Committee, JWC) «состоит из представителей страховщиков с рынков Ллойда и Лондонской международной ассоциации страхования (IUA) и представляет интересы страховщиков морского страхования от военных рисков» // LMA внес украинские и российские воды Черного и Азовского морей в список повышенных военных рисков. 17.02.2022. URL: <https://portnews.ru/news/325516/> (дата обращения: 14.04.2022).

¹¹⁵ JWC Listed Areas. Hull War, Piracy, Terrorism and Related Perils. Joint War Committee. 2022. URL: https://www.lmalloyds.com/LMA/Underwriting/Marine/Joint_War_Committee/LMA/Underwriting/Marine/JWC/Joint_War.aspx?hkey=73ccbdee-f3f8-4531-a607-99577af14421 (дата обращения: 14.04.2022).

страховому покрытию морских судов, входящих в эти воды¹¹⁶. По сообщению агентства Рейтер, 4 апреля список районов повышенного риска был расширен¹¹⁷.

Западные страны массово приостанавливают или отказываются от взаимодействия с Россией в международных и региональных организациях. В частности, 3 марта страны Арктического совета (Дания, Исландия, Канада, Норвегия, США, Финляндия, Швеция) заявили о приостановке участия в заседаниях и мероприятиях под председательством России¹¹⁸. 8 марта три участника «Северного измерения» (*Northern Dimension*) – ЕС, Исландия и Норвегия – решили приостановить участие в мероприятиях, в которых участвуют РФ и Беларусь¹¹⁹. От взаимодействия с Россией отказались и участники Совета Баренцева/Евроарктического региона.

9 марта ЕС включил в новый санкционный список Российский морской регистр судоходства (РМРС), а также ввел ограничения на экспорт навигационных и морских радиокоммуникационных технологий¹²⁰. 11 марта РМРС заявил о незаконном исключении из состава Международной ассоциации классификационных обществ. Регистр готовит апелляцию в связи с этим «противоправным решением»¹²¹.

Усиление санкционного давления оказывает влияние на мировую экономику. В частности, 10 марта Международная палата судоходства заявила, что «текущие сбои в цепочке поставок будут усугубляться нехваткой рабочей силы в мировом судоходстве». По ее данным, в этой отрасли занято 1,89 млн чел., из них 10,5% (198,123 тыс. чел.) – русские, 4% (76 442 тыс. чел.) – украинцы¹²².

¹¹⁶ Страховщики РФ ожидают повышения цен на защиту от военных рисков судовладельцев, судов и морских грузов в Черном и Азовском морях. 17.02.2022. <https://www.insur-info.ru/overseas/press/172547/> (дата обращения: 12.04.2022).

¹¹⁷ London marine insurers label all Russian waters high risk. 4.04.2022. URL: <https://www.reuters.com/world/uk/london-marine-insurers-extend-high-risk-area-all-russian-waters-2022-04-04/> (дата обращения: 12.04.2022).

¹¹⁸ В.П. Журавель. Чрезвычайное событие в Арктическом совете. Аналитические записки ИЕ РАН. 29.03.2022. Выпуск I. № 12. № 279. URL: <http://www.zapiski-ieran.ru/images/analitika/2022/an279.pdf> (дата обращения: 11.04.2022).

¹¹⁹ Joint Statement by the EU, IS & NO on suspending ND activities with RU and BY + RU response statement. 9.03.2022. URL: <https://ndptl.org/joint-statement-by-the-eu-is-no-on-suspending-nd-activities-with-ru-and-by/> (дата обращения: 11.04.2022).

¹²⁰ Санкции ЕС против России затронут экспорт технологий морской навигации. 9.03.2022. URL: <https://ria.ru/20220309/sanktsii-1777305374.html> (дата обращения: 11.04.2022).

¹²¹ Российский морской регистр судоходства. 11.03.2022. URL: <https://rs-class.org/news/general/mezhdunarodnoy-assotsiatsiye-klassifikatsionnykh-obshchestv-prinyato-nezakonnoe-reshenie-ob-isklyuch/> (дата обращения: 11.04.2022).

¹²² Supply chain issues will be compounded by lack of Ukrainian and Russian seafarers, says global body representing international shipping. 10.03.2022. URL: <https://www.ics-shipping.org/press-release/supply-chain-issues-will-be-compounded-by-lack-of-ukrainian-and-russian-seafarers-says-global-body-representing-international-shipping/> (дата обращения: 12.04.2022)/

Существует опасность, что неэффективность санкционного давления в условиях нарастания конфронтации будет во всё большей степени переводить конфликт в военно-политическую плоскость¹²³.

Выводы

Выше приведены только некоторые факты санкционных мер, которые несут риски для экономики России. Каждый случай требует конкретной проработки и поиска решений.

К основным особенностям санкций следует отнести: 1) формирование коалиции ЕС и других западных стран, которые координируют действия по разработке, легализации и введению ограничительных мер, создают совместные платформы и институты для контроля за их соблюдением; 2) высокую вероятность дальнейшего наращивания санкционного давления; 3) масштабный, комплексный и системный характер ограничений, охватывающих разные функциональные и отраслевые сферы, введение пространственных ограничений; 4) эффект «домино», при котором официальные ограничения вызывают появление неофициальных, что может создавать дополнительный негативный эффект; 5) осложнение экономической ситуации в результате пролонгированного воздействия ограничений; 6) двухсторонний «запирающий» логистический эффект.

Санкции ограничивают сотрудничество РФ с другими странами и создают условия, усложняющие взаимодействие нейтрально или дружественно настроенных государств с Россией. Пример – возможный пересмотр страховых взносов с судов, входящих в отнесенные к опасным территориальные воды РФ.

Западные страны пытаются нанести нашей стране неприемлемый ущерб комплексного характера, что проявляется в действиях в различных сферах – финансовой, экономической, технологической, репутационной, гуманитарной и т.д. Логистические и транспортные запреты ведут к буквальному вытеснению РФ из мирового экономического пространства.

Оценки санкционных мер показывают, что за последние 30 лет Россия глубоко встроилась в мировую экономику и глобальную финансовую систему. Со своей стороны, иностранные компании массово укоренились в РФ, в значительной степени обеспечивая свои сырьевые и энергетические потребности за счет российской ресурсной базы. Практика их жесткого «вырывания» из российской экономической почвы, а также выдавливание отечественных предприятий из мировой экономики является болезненным процессом для всех сторон.

Дата выпуска: 21 апреля 2022 года

¹²³ Запад исчерпал возможности новых санкций против России, заявили эксперты. 12.04.2022. URL: <https://ria.ru/20220412/sanktsii-1783039675.html> (дата обращения: 12.04.2022).

Sanctions against the Russian maritime sector: facts and explanations

Abstract. *On April 8, 2022, the European Union approved the fifth package of anti-Russia sanctions. Among other things, the sanctions include a ban on Russian ships entering the EU ports. The European Union is increasing pressure on Russia and coordinating its actions with the United States and their allies. The common goals are to oust our country from the global financial, trading, economic, political and humanitarian space, to cause maximum damage to the industry, and to reduce the level of technological development. Finally, to make Russia a global outsider, to destroy its ability of full participation in world processes. The collective West is acting within the framework of its goals, which explains the massive sanctions strike on Russian maritime sector.*

Keywords: *European Union, sanctions, ports, USA, Western countries, maritime activities, Russian Federation, maritime industries.*

Author: *Marina Kolesnikova, Scientific Researcher of the Department of Black Sea-Mediterranean Studies, Institute of Europe of the Russian Academy of Sciences.*
Address: *11-3 Mokhovaya Street, 125009 Moscow, Russia. E-mail: kml2007@mail.ru.*

DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics21620223442>

EDN: <https://www.elibrary.ru/ZJALBR>

<http://www.zapiski-ieran.ru>

Release date: April 21, 2022.

Земельные выборы в Германии как индикатор партийно-политических тенденций на федеральном уровне

Владислав Борисович Белов

кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник, заместитель директора по научной работе, заведующий Отделом страновых исследований, руководитель Центра германских исследований Института Европы РАН

***Аннотация.** В марте и мае 2022 г. в западногерманских землях – Сааре, Шлезвиг-Гольштейне и Северный Рейн – Вестфалии – прошли выборы в ландтаги, итоги которых во многом отразили тенденции на федеральном уровне: рост популярности партии «Союз 90/Зелёные», сохранение соперничества за лидерство между народными партиями СДПГ и ХДС, борьба СвДП за сохранение мест в земельных парламентах и продолжение кризисных процессов у левых и «Альтернативы для Германии». Впервые в избирательной компании двух земель важную роль играла внешняя политика, а именно фактор Украины. Автор анализирует итоги выборов и оценивает их влияние на партийно-политические процессы в Германии.*

***Ключевые слова:** Германия, ФРГ, Саар, Шлезвиг-Гольштейн, Северный Рейн – Вестфалия, выборы, ландтаг, партии.*

27 марта в Сааре, 8 мая в Шлезвиг-Гольштейне и 15 мая в Северном Рейне – Вестфалии прошли выборы в земельные парламенты, которые стали первыми после избрания 26 сентября депутатов бундестага, а также депутатов ландтагов в Мекленбурге – Передняя Померания и Берлине.

Выборы в Сааре

Саар – одна из самых небольших земель Германии (меньше только Бремен). В ней проживает менее миллиона человек; ВВП составляет лишь 1% от федерального. Тем не менее, мартовские выборы имели важное значение – они стали первыми после 100 дней работы нового кабинета министров Германии и своеобразной лакмусовой бумагой его успехов, включая федерального канцлера Олафа Шольца.

***Автор.** Владислав Борисович Белов – кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник, заместитель директора по научной работе, заведующий Отделом страновых исследований, руководитель Центра германских исследований Института Европы РАН. Адрес: 125009, Россия, г. Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3. E-mail: belov@instituteofeurope.ru*

DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics21720224351>

EDN: <https://www.elibrary.ru/ZRSJDM>

Убедительную победу в Сааре одержала СДПГ – 43,5% голосов (+13,9%), что позволило её лидеру Анне Редингер (до этого была министром экономики в коалиции под

руководством ХДС) 25 апреля сформировать однопартийное правительство. Именно благодаря ей и её популярности партия выиграла земельные выборы¹²⁴.

Зелёным и либералам, которые провели в целом неплохие кампании, не хватило голосов для возврата в ландтаг (первым – всего двадцать три; они получили поддержку в городах, особенно у молодёжи, но проиграли в сельских районах). За их партии проголосовали соответственно 4,99% (+0,99 к 2017 г.) и 4,8% (+1,5%)¹²⁵. За ХДС – 28,5% (-12,2%)¹²⁶, за «Альтернативу для Германии» – 5,7% (-0,5%). Левые потеряли 10,2% и, получив минимальные 2,6%, покинули ландтаг¹²⁷, в котором остались только социал-демократы (29 мест), христианские демократы (19) и альтернативщики (3). К СДПГ перешло наибольшее количество сторонников других партий, в первую очередь ХДС и левых, в основном старших возрастных групп. Саар стал единственной землёй в ФРГ, где в парламенте представлено менее пяти партий.

Правивший до марта 2022 г. премьер-министр Тобиас Ханс (сменил в 2018 г. Аннегрет Крамп-Карренбауэр, занявшую пост федерального министра обороны, но так и не завоевал симпатии граждан этой консервативной земли) вместе с другими депутатами от ХДС перешёл в оппозицию. СДПГ не была во главе правительства земли с 1999 г.

Для выборов был характерен низкий уровень участия – 61,4% (69% в 2017 г.) при высокой доле избирателей, проголосовавших по почте. Существенно увеличилось количество «неизбирателей». В центре предвыборной кампании были вопросы сохранения рабочих мест, состояния инфраструктуры, пандемии коронавируса, климата и энергетической трансформации¹²⁸. Это отражало особенности происходящих в земле структурных сдвигов – после окончания эры угольной промышленности наступила эра коренных изменений в автомобилестроении. С точки зрения компетенций, в решении почти всех вопросов (за исключением пандемии) социал-демократы в опросах существенно опережали своих оппонентов из ХДС.

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

Федеральное руководство СДПГ сдержанно и осторожно отнеслось к явному успеху своей земельной организации и её руководительницы, понимая, что во многом это

¹²⁴ Spitzenkandidatin Rehlinger offenbar ausschlaggebend für Wahlsieg der SPD. Spiegel. 27.03.2022. URL: <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/saarland-landtagswahl-spd-verdankt-offenbar-anke-rehlinger-den-sieg-a-ed038080-8dee-4352-9ec2-ff589b0e9df2> (дата обращения: 30.03.2022).

¹²⁵ В отношении зелёных эксперты отметили внутренние распри в земельной организации и нехватку в ней квалифицированного персонала.

¹²⁶ ХДС впервые с 1960 г. получила в Сааре меньше 30% голосов.

¹²⁷ Негативное влияние на избирателей оказал раскол в партии «Левая», которая в конце законодательного периода была представлена в ландтаге двумя фракциями. За две недели до выборов из партии вышел один из её основателей Оскар Лафонтен.

¹²⁸ В отличие от двух последующих земельных выборов «фактор Украины» был маргинальным в ходе предвыборной кампании.

заслуга её профессиональных качеств и что судить о популярности партии можно будет по результатам в других землях, где выборы пройдут в мае. И опасения оправдались.

Для зелёных было важно возвратиться после пятилетнего перерыва в ландтаг Саара и быть представленными во всех земельных парламентах. Но поддержки двух федеральных тяжеловесов в лице популярных вице-канцлера Роберта Хабека и министра иностранных дел Аннелене Бербок оказалось недостаточно для преодоления пятипроцентного барьера. Наряду с отмеченными выше проблемами в земельной организации причиной нехватки голосов стала неудачно предложенная партией в качестве ключевого кандидата малоизвестная в земле Лиза Бекер.

В полной мере это можно отнести и к шпитценкандидату свободных демократов в Сааре Анжелике Хисерих-Петер – ещё менее известной, чем Бекер. Попытки председателя партии и министра финансов Кристиана Линднера использовать свою популярность как инициатора смягчения пандемических ограничений и снижения цен на бензин и дизель успехом не увенчались. В отношении топлива аналогичную позицию занимала и Релингер. Поддержка предвыборной кампании либералов со стороны нового генерального секретаря СвДП Биджана Джир-Сарая¹²⁹ и главы саарской организации и одновременно парламентского статс-секретаря федерального министерства транспорта Оливера Лукшича, также не помогли набрать необходимое количество голосов. Согласно опросам, большинство саарских избирателей были не готовы доверить либералам места в земельном правительстве¹³⁰. Как и социал-демократы, руководство СвДП надеялось на более высокие результаты на предстоящих майских выборах в ландтаги двух других земель. Но эти надежды сбылись лишь частично.

Выборы в Шлезвиг-Гольштейне

Земля Шлезвиг-Гольштейн чуть больше Саара – население около 3 млн человек, ВВП – чуть менее 3% от федерального.

Итоги народных партий оказались зеркальными в сравнении с Сааром – ХДС стала победителем с 43,4% (+11,7% в сравнении с 2017 г.), т.е. с почти таким же результатом, как у саарских социал-демократов. СДПГ Шлезвиг-Гольштейна проиграла своим основным конкурентам, получив самые низкие в её истории 16% (-11,3%) и заняв не второе, а третье место – «Союз 90 / Зелёные» опередили её с исторически самым высоким результатом – 18,3% (+5,4%).

СвДП, потеряв 5,1%, всё-таки прошла в ландтаг, набрав 6,4%. Немногим меньше получил Союз избирателей Южного Шлезвига (SSW) – 5,7%, что стало его лучшим результатом с 1950 г. Данная партия, представляющая интересы датского и фризского

¹²⁹ Был предложен на эту должность в декабре 2021 г. и окончательно утверждён в ней на партийном съезде 23 апреля 2022 г.

¹³⁰ Welland S. Nur eine kam durch. Spiegel. 28.03.2022. <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/saarland-landtagswahl-was-das-ergebnis-fuer-die-ampel-im-bund-bedeutet-a-4606041e-d8f0-4ebb-a1b0-9c59cc130c98> (дата обращения: 30.03.2022).

меньшинств, освобождена от пятипроцентного барьера и была представлена в предыдущих ландтагах. В этот раз данный барьер не преодолели представители «Альтернативы для Германии», набравшие лишь 4,4% и покинувшие парламент земли. Партия «Левая», как и в 2017 г., вновь не набрала заветные 5%, получив только 1,7%.

Места в ландтаге распределились следующим образом: ХДС – 34 (+9, не хватило одного места для возможного создания однопартийного правительства), СДПГ – 12 (-9), «Союз 90 / Зелёные» – 14 (+4), СвДП – 5 (-4), SSW – 4 (+1)¹³¹.

В выборах приняло участие 60,3% избирателей (-3,9% в сравнении с 2017 г.). Снижение данного показателя частично объясняется тем, что к голосованию впервые были допущены шестнадцатилетние граждане, избирательная активность которых традиционно более низка по сравнению с более старшими возрастными группами. Как и в Сааре, существенно выше оказалось голосование по почте, которое в условиях пандемических ограничений предпочли около 30% избирателей (17% в 2017 г.).

Существенный вклад в победу ХДС внёс её шпитценкандидат, действующий премьер-министр Шлезвиг-Гольштейна Даниэль Гюнтер. 85% участников опроса, проведённого накануне голосования Институтом *Infratest dimap*, отметили, что он хорошо делает свою работу. Это стало самой высокой актуальной оценкой деятельности глав федеральных земель. На втором месте был его коллега по партии, руководитель правительства Саксонии-Ангальт Райнер Хазелофф. 62% респондентов хотели видеть Гюнтера премьером и в будущем. Ему существенно уступали ключевые кандидаты от зелёных Моника Хайнольд (9%) и СДПГ Томас Лоссэ-Мюллер (8%). Гюнтер опережал своих конкурентов и по другим параметрам – симпатии, доверию, профессионализму и пр.

Примечательно, что в отличие от Саара относительно высокую роль в земельных выборах играл фактор Украины. Эту политическую тему важной считали 13% опрошенных (на федеральном уровне – 49%). 30% отдавали приоритет сфере энергетики, климата и охраны окружающей среды; 18% – инфраструктуре, 13% – транспортной политике, 11% – образованию. За исключением классических тем – энергетика/климат (зелёные) и социальная справедливость (социал-демократы) – предпочтение в компетенциях было отдано христианским демократам.

В итоге к ХДС перешли голоса от всех других партий, в основном от СДПГ и СвДП, традиционные избиратели которых также ушли к «Союзу 90 / Зелёные», обеспечившим свой успех, как и в Сааре, за счёт городского населения; в сельских местностях, их кандидаты не были популярны.

Получившие право голоса 16- и 17-летние избиратели предпочли зелёных (включая их второго ключевого кандидата Аминату Турэ) и христианских демократов. Наибольшие потери понесли социал-демократы, которые в этот раз надеялись взять реванш в Северном Рейне – Вестфалии. Сопредседатель СДПГ Заския Эскен после

¹³¹ Endgültiges Wahlergebnis für Schleswig-Holstein festgestellt. Die Zeit. 20.05.2022. URL: <https://www.zeit.de/news/2022-05/20/endgueltiges-wahlergebnis-fuer-schleswig-holstein-festgestellt> (дата обращения: 21.05.2022).

сокрушительного поражения выразила уверенность, что в своей традиционной вотчине они победят, и будущим премьер-министром СРВ станет их лидер Томас Кучаты¹³². Как показали дальнейшие события, это были напрасные надежды.

АдГ впервые в своей новейшей истории покинула один из земельных парламентов на фоне внутрипартийных разногласий и выявившихся границ в популистском потенциале партии. Минимальное количество голосов, полученных левыми, подтвердило углубление кризиса в их земельном и федеральном руководстве и отсутствие видения путей выхода из него. Очередной неприятный сигнал получили свободные демократы, не набравшие несмотря на активную поддержку К. Линднера ожидавшиеся 10%.

Высокие результаты ХДС давали земельному руководству большие возможности для выбора партнёров по коалиции – от продолжения «ямайской» модели до выделения одного из её участников – либералов или зелёных. Партнёрство с SSW Гюнтер изначально исключил. Зондирование желаемого им сохранения трёхпартийного правительства показало отсутствие такой перспективы. В итоге христианские демократы через две недели после выборов решили продолжить обсуждение будущего взаимодействия с зелёными, которые по праву считали себя вторыми победителями на выборах и поэтому провалили идею «ямайки». Вероятность достижения договорённости (несмотря на предстоящие непростые переговоры) по состоянию на конец мая была достаточно высокой. В качестве профильных тем переговорщики обозначили климат, внутреннюю безопасность, сельское хозяйство, новую промышленную политику.

Выборы в Северном Рейне – Вестфалии

Северный Рейн – Вестфалия – самая крупная земля ФРГ по численности жителей (около 18% всего населения) и по ВВП (более 20% федерального). Эксперты традиционно считают выборы в ландтаг СРВ «маленькой репетицией» выборов в бундестаг.

15 мая победителем стали христианские демократы, набравшие 35,7% – показатель, оказавшийся более высоким не только по сравнению с 2017 г. (+2,8%), но и по отношению к данным опросов. Во многом это заслуга действующего премьер-министра земли Хендрика Вюста, сменившего на этом посту в октябре 2021 г. Армина Лашета, подавшего в отставку после неудачно проведённой предвыборной кампании в бундестаг в качестве кандидата на пост канцлера от союза ХДС/ХСС. Не успевший заработать «бонус руководителя» (*Amtsbonus*) Вюст на финишной прямой опередил основного конкурента – ключевого кандидата от СДПГ Т. Кучаты. До последнего момента разница в предпочтениях избирателей в отношении двух народных партий, получивших поддержку федеральных политиков (канцлера О. Шольца и лидера ХДС Ф. Мерца), была минимальна. Выборы в СРВ подтвердили обозначившуюся в последние годы

¹³² SPD-Chefin Esken glaubt an Sieg in Nordrhein-Westfalen. Spiegel. 09.05.2022. URL: <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/landtagswahl-in-schleswig-holstein-spd-chefin-saskia-esken-glaubt-an-sieg-in-nordrhein-westfalen-a-b6fdab5f-f4c3-4294-9b9c-a20d8d0a0c90> (дата обращения: 10.05.2022).

тенденцию, когда многие избиратели делают свой выбор в последний момент, что не находит отражения в результатах предварительных опросов.

Особенностью выборов стало снижение избирательной активности: в них приняло участие только 55,5% граждан (на 9,6% меньше по сравнению с 2017 г.).

Социал-демократы с 26,7% голосов (самый низкий показатель в истории) заняли второе место и потерпели сокрушительное поражение в земле, считавшейся их вотчиной (-4,6% по сравнению с 2017 г.). Вторыми победителями, как и в Шлезвиг-Гольштейне, можно считать зелёных, увеличивших присутствие в земельном парламенте в три раза. Они получили 18,2% (+11,8%). Во многом это заслуга ключевого кандидата Моны Нойбауэр и поддержки федеральных политиков – Р. Хабека и А. Бербок.

К неудачникам можно отнести свободных демократов, набравших 5,9% (на 6,7% меньше, чем в 2017 г.). Усилия шпитценкандидата Йоахима Штампа и К. Линднера не помогли сохранить прежний уровень популярности СвДП в земле. Итоги выборов подтвердили необходимость поиска руководством партии новых путей развития.

Сохранить своё присутствие в ландтаге удалось АдГ (5,4% избирателей). Это произошло в преддверии партийного съезда в середине июня, на котором делегаты примут решение о будущем партии. Нынешнего лидера Т. Хрупаллу считают ответственным за проигрыш в Шлезвиг-Гольштейне и низкие показатели в СРВ и Сааре. Вероятно, на этом фоне он уступит место председателю отрицающему дуумвират нацисту Б. Хёке, что будет означать победу праворадикального крыла в партии.

Очередное поражение на земельных выборах потерпела партия «Левая» – 2,1% (-2,8%).

Свои голоса в пользу ХДС, в первую очередь, отдали традиционные избиратели СвДП, СДПГ и АдГ. Но основными выгодоприобретателями стали зелёные, к которым перешла существенная часть голосов от всех других партий, а также «неизбирателей». Больше всего сторонников потеряли социал-демократы, за ними – либералы и альтернативщики.

Несмотря на относительно короткий период правления, премьер-министр Х. Вюст смог завоевать симпатии большинства граждан, имеющих право голоса. Согласно опросам, 61% из них оценивали его работу «хорошо». Около половины были удовлетворены работой его правительства. Респонденты подчёркивали, что Вюст вызывает симпатию, доверие, обладает высоким уровнем профессиональной компетенции и способен придать ускорение развитию земли. Одновременно 29% граждан отдавали предпочтение ХДС в его способности решать будущие задачи (СДПГ – 22%). К наиболее важным из них были отнесены: климат/охрана окружающей среды/энергетика (23%), образование (22%), инфляция/цены на бензин (12%), фактор Украины (12%). Именно эти вопросы стали определяющими в голосовании. Эксперты отметили существенный рост влияния

на земельные выборы федеральной тематики, доля которой в 2022 г. в предпочтениях избирателей возросла до 42%¹³³.

Открытым по состоянию на конец мая оставался вопрос о составе коалиции. Как и на федеральных выборах в сентябре 2021 г., его определяла партия «Союз 90 / Зелёные». Она могла выбрать между ХДС (кенийский, т.е. чёрно-зелёный вариант) и СДПГ с СвДП (светофорный, т.е. красно-зелёный-жёлтый). Изначально приоритетной была первая опция. Состоявшиеся в СРВ 29 мая местный партийный съезд зелёных и расширенное заседание правления христианских демократов приняли решение о начале коалиционных переговоров. Основные темы и положения были заранее изложены в 12-страничном документе. Главная цель – создание климатически нейтральной индустриальной земли, включая выход из угольной энергетики к 2030 г. и строительство не менее тысяч ветряных установок к 2027 г. Предусмотрено пополнение штата учителей на 10 тыс. человек и расширение состава полицейских. С высокой долей вероятности переговоры должны были закончиться заключением соответствующего коалиционного соглашения – первого в истории земли с подобным партийным составом правительства.

Выборы в Шлевзвиг-Гольштейне и СРВ закрепили актуальные партийно-политические тенденции на федеральном уровне – рост популярности партий ХДС и «Союза 90 / Зелёные», а также их лидеров – Ф. Мерца, Р. Хабека и А. Бербок. Одним из важных факторов стала их критика социал-демократов – федерального канцлера О. Шольца и министра обороны К. Ламбрехт, занявших относительно сдержанную позицию в отношении поставок тяжёлых видов вооружений Украине. Согласно опросу исследовательской группы *Forschungsgruppe Wahlen* (по заказу второго общественного телевидения *ZDF*), если бы выборы в бундестаг состоялись неделю спустя после голосования в СРВ, то за союз ХДС/ХСС голоса отдали бы 26% опрошенных, за зелёных – 24%, СДПГ – 22%, свободных демократов – 7%, АдГ – 10%, левых – 4%. Три четверти респондентов считают, что правящая коалиция продержится до 2025 г.

Политику О. Шольца в отношении событий на Украине оценили как хорошую лишь 50% респондентов, Р. Хабека – 67%, А. Бербок – 74%. Активная антироссийская кампания в немецких СМИ в марте-мае сформировала отрицательное отношение к России в германском обществе. 58% опрошенных считают правильными поставки тяжёлого вооружения Украине; только 36% относится к РФ как к надёжному поставщику газа и 71% предполагают, что в случае существенного сокращения его импорта из России возникнут серьёзные проблемы. По мнению более половины участников опроса, в Германии происходит ухудшение экономического положения¹³⁴.

¹³³ Hirndorf D., Neu V. Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen am 15. Mai 2022. Konrad Adenauer Stiftung. Analyse und Beratung. Berlin, Mai 2022. URL: <https://www.kas.de/documents/252038/16166715/Analyse+der+Landtagswahl+Nordrhein-Westfalen+2022.pdf/c8fd8635-e9a8-33b1-d780-171c5463eba3> (дата обращения: 22.05.2022).

¹³⁴ Union und Grüne legen zu - SPD verliert. ZDF-Politbarometer. 20.05.2022. URL: <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/politbarometer-union-gruene-spd-ukraine-102.html> (дата обращения: 22.05.2022).

Выводы

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

Роль народных партий СДПГ и союза ХДС/ХСС остаётся ведущей, а маргинальных – Левой и Альтернативы – продолжает снижаться. Партия «Союз 90 / Зелёные» подтверждает роль третьей по значению политической силы, способной определять состав правительственных коалиций как на земельном, так и на федеральном уровне. Свободные демократы несмотря на усилия федерального руководства пока не могут вернуть доверие сторонников. К середине 2022 г. процесс фрагментации партийно-политического спектра Германии, включающий рост роли малых партий, остановился.

Во всех трёх прошедших земельных выборах ключевую роль в победе сыграл не партийный, а личный фактор: привлекательность фигур ключевых кандидатов, особенно тех, кто подтвердил свои управленческие компетенции на руководящих постах. Одновременно существенно выросло значение федеральной тематики. Важную роль сыграл фактор Украины и отношение к нему руководства партий.

9 октября 2022 г. пройдут выборы в Нижней Саксонии – четвёртой по экономическому потенциалу земле ФРГ, где у власти находится чёрно-красная коалиция – ХДС и СДПГ. С большой долей вероятности, их результаты подтвердят отмеченные выше тенденции. Основной задачей социал-демократов остаётся преодоление падения популярности и противостояние с христианско-демократической оппозицией и её лидером Ф. Мерцем, в первую очередь, по украинскому вектору. Приоритет для правящих партий – принятие в ближайшее время поправок в Основной закон, закрепляющих положение о специальном фонде для бундесвера в 100 млрд евро. Поздно вечером 29 мая оппозиционный союз ХДС/ХСС согласился поддержать правительственные фракции при голосовании.

Тем не менее, федеральное руководство христианских демократов, опираясь на успех своих земельных организаций в Шлезвиг-Гольштейне и СРВ, продолжит попытки расшатывания правящей коалиции во главе с О. Шольцем, добиваясь досрочного прекращения её деятельности и досрочных выборов с целью будущего взаимодействия с партией «Союз 90 / Зелёные», для руководства которой такой вариант вполне приемлем. Однако вероятность подобного расклада на сегодня близка к нулю.

Одновременно прошедшие выборы показали, что у Ф. Мерца¹³⁵ в партии появились достойные конкуренты – премьер-министры Гюнтер и Вюст, которые выгодно отличаются от него по многим параметрам.

Украинский фактор в кратко- и среднесрочной перспективе останется определяющим в германо-российских отношениях, которые сейчас практически во всех сферах заморожены (за исключением определённых хозяйственных ниш). Вице-канцлер Р. Хабек в 2022 г. будет активно продолжать политику, направленную на достижение энергетической независимости ФРГ от РФ. В её рамках он будет добиваться национализации собственности «Газпрома» и, не исключено, «Роснефти» (в первую очередь, её акционерного капитала в нефтеперерабатывающем заводе в Шведте).

Дата выпуска: 30 мая 2022 г.

Landtag elections in Germany as an indicator of federal party and political trends

***Author.** Vladislav Belov, Candidate of Science (Economics), Deputy Director of IE RAS, Head of the Department for Countries Studies, Head of the Center for German Studies, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences. Address: 11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009. E-mail: belov@instituteofeurope.ru*

***Abstract.** In March and May 2022, landtag elections were held in western German states of Saarland, Schleswig-Holstein and North Rhine-Westphalia, with results largely reflecting the developments at federal level: growing popularity of Union 90/Die Grünen, ongoing rivalry between SPD and CDU, FDP's fight for seats in regional parliaments and continuation of crisis processes in „Left“ and „Alternative for Germany“ parties. For the first time in election campaign of the two states, foreign policy played an important role, namely the factor of Ukraine. The author analyzes results of the elections and assesses their impact on federal party and political processes in Germany.*

***Keywords:** Germany, Saarland, Schleswig-Holstein, North Rhine-Westphalia, elections, regional parliament, landtag, parties.*

DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics21720224351>

EDN: <https://www.elibrary.ru/ZRSJDM>

<http://www.zapiski-ieran.ru>

Release date: May 30, 2022.

¹³⁵ Только 38% респондентов в указанном выше опросе (по заказу ZDF) считают, что Ф. Мерц сможет в будущем привести ХДС к успеху. Среди сторонников союза ХДС/ХСС таковых больше – 65%.

Последствия «украинской европерспективы» для Европейского союза

Аннотация. В коллективном аналитическом материале, подготовленном сотрудниками Института Европы РАН в начале июня 2022 г., рассматриваются перспективы и последствия возможной интеграции Украины в Европейский союз. Основное внимание авторы уделяют институциональным, миграционным, демографическим, социально-экономическим аспектам, а также вопросам безопасности и экологии.

Ключевые слова: Европейский союз, НАТО, Украина, Россия, интеграция, Фронтекс, Европейский фонд мира, Зелёный курс.

Часть 1. Влияние на демографическую и миграционную динамику в ЕС*

По статистике Управления верховного комиссара Организации Объединённых Наций по делам беженцев (УВКБ ООН) и Агентства береговой и сухопутной охраны (Фронтекс), к концу мая 2022 г. Европейский союз принял 6 млн 659 человек из Украины, включая иностранцев, стремящихся вернуться домой. При этом данные о въезде в страны, граничащие с Украиной (Венгрия, Польша, Словакия), отражают только пересечения границы, включая и повторные. Таким образом, в Польшу прибыло 3,5 млн человек, в Румынию – 978 тыс., в Венгрию – 660 тыс., в Словакию – 449 тыс. Из приграничных стран 2,9 млн человек двинулись дальше, в другие государства-члены. Наблюдается и маятниковая миграция – на Украину из государств-членов выехало более 2 млн человек. Пользуясь правом безвизового въезда в шенгенскую зону на 90 дней, украинские граждане могут временно возвращаться на родину, а затем снова въезжать на территорию ЕС. Европейская комиссия (ЕК) вынуждена признать, что не имеет четкого представления о количестве беженцев из Украины, находящихся в настоящее время в ЕС. Прибывшие не демонстрируют большого стремления к регистрации и получению статуса «временной защиты» из опасения, что не смогут повторно въехать в Евросоюз, если вернуться на Украину. Поэтому официально зарегистрированы в странах ЕС и подали ходатайство об убежище всего 31,7 тыс. человек, получили статус «временной защиты» – 2,8 млн человек¹³⁶.

* Автор части 1. Потемкина Ольга Юрьевна – доктор политических наук, главный научный сотрудник, заведующая Отделом исследований европейской интеграции Института Европы РАН. Адрес: 125009, Россия, г. Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3. E-mail: olga_potemkina@mail.ru. ORCID: 0000-0002-6423-6536

DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics218202215257>

EDN: <https://www.elibrary.ru/MWMOOB>

¹³⁶ UNHCR. Ukraine situation: Flash Update #14. 25-05-2022 <https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine> (дата обращения 31.05.2022) Frontex news. Update on Ukraine. 19.05.2022 <https://frontex.europa.eu/https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine> (дата обращения: 31.05.2022)

Есть четкая корреляция между размером украинской диаспоры в той или иной стране и количество вновь прибывающих, поэтому присутствие крупных украинских общин в государстве-члене может быть достоверным показателем того, где украинцы будут искать убежище. В 2020 г. в странах ЕС легально проживали более 1 млн 300 тыс. украинских граждан. За последнее десятилетие Польша и Италия выдали им наибольшее количество видов на жительство. Пять государств-членов – Польша, Италия, Чехия, Германия и Испания – вместе принимают более 80% граждан Украины, проживающих в ЕС¹³⁷.

Директива о временной защите

Масштабный миграционный приток в Евросоюз дал основание Совету ЕС по запросу ЕК 3 марта принять Решение об активации Директивы от 20 июля 2001 г. о минимальных стандартах предоставления временной защиты в случае массового притока перемещенных, которая вступила в силу после опубликования в Официальном журнале ЕС 4 марта 2022 г.

Документ был разработан в ЕС в условиях массового приезда беженцев из бывшей Югославии в ФРГ в 1999 г., но его положения никогда ранее не применялись. Статус временной защиты предоставляется претенденту незамедлительно на 6 месяцев с возможностью продления несколько раз в течение трех лет в исключительных случаях, когда «существует риск того, что система предоставления убежища государств-членов не справится с наплывом без последствий, которые препятствуют ее надлежащему функционированию»¹³⁸.

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

Вопреки предложению Комиссии о введении трехлетнего периода «временной защиты» Совет одобрил продление статуса до двух лет.

Практические меры по имплементации директивы

¹³⁷ European Commission. Forced displacement from Ukraine: the role of the diaspora. <https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine> (дата обращения: 31.05.2022)

¹³⁸ Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof. Official Journal, L 212, 7.8.2001, p. 12–23

На саммите в марте 2022 г. главы государств и правительств вынуждены были признать, что новый кризис «представляет серьезную проблему для инфраструктуры и общественных услуг» государств-членов, особенно граничащих с Украиной. Поэтому они попросили ЕК разработать «дополнительные предложения» для усиления их финансовой поддержки. Помня уроки предыдущего миграционного кризиса, государства-члены начали согласовывать прием и транспортировку прибывших. Комиссия выступает координатором этого процесса на основе «Платформы солидарности» и осуществляет меры для упорядочения регистрации в национальных базах данных. В её рамках разрабатываются стандартные операционные процедуры (СОП) для идентификации получивших временную защиту, распределения и доставки их в государства-члены.

В «Плане действий из 10 пунктов», в который вошли предложения по координации действий государств-членов, и «Оперативном руководстве по выполнению Директивы о временной защите» много внимания уделено противодействию торговле людьми. Комиссия и Совет опасаются, что преступные группы могут воспользоваться уязвимостью прибывших женщин и детей для сексуальной или трудовой эксплуатации. Государствам-членам настоятельно рекомендовалось принять надлежащие превентивные меры: в пунктах пересечения границы и местах размещения предоставить информацию о рисках торговли людьми на языке, понятном людям, покидающим Украину; для несовершеннолетних детей без сопровождения взрослых сделать это в удобной и соответствующей возрасту форме. К теме торговли людьми неоднократно обращалась председательствующая в Совете ЕС Франция, предупреждая и о других видах угроз, которые несет Евросоюзу большой миграционный приток: проникновение преступников и террористов, которые могут использовать поддельные удостоверения личности; незаконный оборот оружия; ввоз украденных автомобилей и запчастей, рост наркотрафика.

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

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

В апреле ЕК опубликовала рекомендации государствам-членам о признании в кратчайшие сроки профессиональной квалификации и дипломов о высшем образовании «временно защищенных» граждан Украины, невзирая на то, что они не могут предъявить подтверждающих документов. В рамках представленного пакета мер по усовершенствованию легальной миграции в ЕС были специально прописаны предложения по обеспечению доступа к рынку труда для 2,5 млн украинцев трудоспособного возраста, прибывших в ЕС. «Демографический спад, энергетический переход, восстановление после пандемии – все эти параметры говорят в пользу новых предложений по усовершенствованию легальной трудовой миграции», – пояснил вице-председатель Комиссии Маргаритис Шинас¹³⁹.

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

Инициатива находится в начальной стадии разработки. Комиссия пока лишь предложила государствам-членам подумать о возможности открытия новых программ в секторах, где сегодня ощущается недостаток рабочей силы, например, в здравоохранении, и подумать о будущем, в частности, о развитии инновационных стартапов.

Финансирование

Осознавая, что государства-члены нуждаются в финансовой поддержке для решения как неотложных, так и долгосрочных задач по приему и обустройству получивших временную защиту, Совет ЕС в апреле 2022 г. принял поправки к действующему законодательству, что позволило странам перенаправить на помощь беженцам из Украины средства, оставшиеся неистраченными по программам на 2014-2020 гг. из Фондов сплочения и внутренних дел. Был также выделен транш из Фонда сплочения по программе «Помощь в восстановлении и сплочении территорий Европы» (*REACT-EU*)

¹³⁹ Europe Daily Bulletin No. 12940 28 April 2022.

на 2022 г. в размере до 17 млрд евро, изначально предназначенный для ликвидации последствий пандемии, но перенаправленный на поддержку государств-членов, особенно тех, которые находятся ближе всего к границе с Украиной. Первые 3,4 млрд евро решено было передать национальным правительствам незамедлительно, в дополнение к средствам из Фонда убежища, миграции и интеграции (420 млн евро) и программы «Реализация политики сплочения для оказания помощи беженцам на территории Европы» (*CARE*)¹⁴⁰. Проблема в том, что средства из европейских фондов направляются местным органам власти и ассоциациям, которые организуют прием, но часто не доходят или идут очень долго из-за сложной бюрократической процедуры выделения средств: сначала Комиссия объявляет тендер, потом выбирает победителей, все это происходит очень медленно. В результате местные власти вынуждены опираться на собственные бюджеты, которых явно не хватает на жилье, школы, социальные выплаты.

Выводы

Миграционный приток из Украины несет ЕС как определенные выгоды, так и серьезные проблемы. Пока рано говорить о миграционном кризисе, так как ЕС и государства-члены справляются с ситуацией. Но он может набрать обороты по мере роста недостатка средств и инфраструктуры для приема мигрантов, ищущих убежище и временно защищенных, роста преступности и активизации сетей торговли людьми. Солидарность государств-членов по приему ищущих убежище и временно защищенных остается под вопросом.

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

Комиссия стремится использовать миграционный приток из Украины для заполнения бреши в рынке труда, ощущающего нехватку квалифицированных специалистов, за что

¹⁴⁰ Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulations (EU) No 1303/2013 and (EU) No 223/2014 as regards Cohesion's Action for Refugees in Europe (CARE) <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-12-2022-INIT/en/pdf> (дата обращения: 25.05.2022)

подвергается критике депутатов Европарламента, считающих неправильным извлекать выгоду из приема беженцев. Применение новых инструментов усовершенствования легальной трудовой миграции зависит от государств-членов, которые в прошлом не высказывали заметного энтузиазма в выполнении программ партнерств с третьими странами по привлечению трудовых мигрантов. Кроме того, Комиссия подчеркивает, что пилотный проект – цифровая платформа для трудоустройства украинских специалистов – носит временный характер, как и статус временной защиты. Для обладателей низкой квалификации ЕС не предлагает специальных возможностей трудоустройства.

Организация приема украинских беженцев показывает, что вполне реально создать легальные каналы приезда мигрантов, даже в чрезвычайных ситуациях, чего ЕС не удавалось сделать в прошлом. При этом многие европейские политики поспешили приветствовать тех, кого они называют «настоящими беженцами». Получается, что «ненастоящие» – это сирийцы, афганцы, иракцы и другие люди со всего мира, которых стало принято называть «инструментом гибридных угроз». Дискриминация мигрантов, которая уже вызывает протесты политиков и общественности, может стать фактором дестабилизации европейского общества.

Часть 2. Основные риски для ЕС*

Вступление Украины в ЕС – это, скорее, символ поддержки стран Запада, чем взаимовыгодное решение.

Активнее всего быстрое вступление Украины в ЕС поддерживает руководство Союза. Урсула фон дер Ляйен ещё в апреле 2022 г. заявила, что «Украина принадлежит к европейской семье». Но позднее высказался президент Франции Э. Макрон: «Пройдут годы, а скорее десятилетия перед тем, как Украина станет полноценным членом ЕС».

Генеральная линия на вступление Украины в ЕС не вызывает в нём открытых дискуссий. Но существуют определённые риски, связанные с исполнением такого решения. Некоторые из них относятся к т.н. «ускоренной» процедуре вступления; другие связаны с долгосрочной интеграцией. Также риски связываются с вопросами безопасности.

Вступление Украины в Евросоюз требует ясности относительно территориальных споров. С одной стороны, в ЕС уже есть страны с территориальными конфликтами, с другой – ни разу в новейшей истории территориальный конфликт не приводил к столь масштабным военным действиям, тем более со страной, обладающей ядерным оружием.

* *Автор части 2. Павел Александрович Шариков – кандидат политических наук, старший научный сотрудник Отдела европейской интеграции Института Европы РАН. Адрес: 125009, Россия, г. Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3. E-mail: pasha.sharikov@gmail.com*
DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics218202225760>

Российский фактор – ключевой в контексте безопасности среди рисков вступления Украины в ЕС. На Украине имеются как минимум три различные категории территорий с неясным статусом с точки зрения европейских подходов к определению суверенитета:

- Крым: ни один из членов ЕС не признал присоединение полуострова к РФ в 2014 г.;
- ДНР и ЛНР: они были признаны Россией независимыми государствами за несколько дней до начала Специальной военной операции (СВО); страны ЕС продолжают считать эти территории украинскими;
- Переходящие под контроль РФ территории Украины в ходе СВО.

Все члены ЕС неоднократно выступали за поддержку территориальной целостности украинского государства, подразумевающей Крым, ДНР, ЛНР и все остальные территории в составе Украины. С учётом неоднократно высказанных ранее позиций ЕС по этому вопросу, включение Украины в его состав подразумевает включение всех этих территорий, т.е. перспективу территориальных споров с Россией.

Страны Запада продолжают поставлять на Украину вооружения, и можно предположить, что они делают ставку на её военную победу. Темпы, количество, качество и динамика военной помощи свидетельствуют о том, что в распоряжении официального Киева сохранится ресурс для наращивания эскалации. Сделан расчёт на средне/долгосрочную войну на истощение. Учитывая продолжающуюся военную поддержку Киева, вариант военного поражения Украины в ЕС не рассматривается, по крайней мере публично.

В случае принятия Украины в состав ЕС до завершения военных действий, будет создан прецедент вступления в Евросоюз страны, находящейся в активной фазе военных действий в ходе территориального конфликта.

По имеющимся данным, в ходе неформальной встречи лидеров ЕС в марте 2022 г. в Версале, большинство из них весьма скептически отнеслись к перспективе ускоренного вступления Украины. Президент Франции Э. Макрон выразил сомнение, что страна, находящаяся в «состоянии войны», может присоединиться к ЕС. Аналогичного мнения придерживалась и глава внешнеполитического ведомства Германии А. Бербок. У. фон дер Ляйен игнорировала эти опасения.

Нейтральный статус Украины может стать одним из предметов торга в обсуждении условий мира после окончания СВО. Гипотетически ЕС мог бы обсуждать дальнейшее взаимодействие с Россией и даже ослабление санкций – хотя бы тех, условием снятия которых является завершение военных действий. Вступление Украины в ЕС окончательно закрывает это окно возможностей переговоров с Москвой. Кроме того, в Брюсселе были услышаны слова России об изменении позиции относительно вступления Украины в ЕС по сравнению с её вступлением в НАТО (теперь эти две угрозы РФ рассматривает как равновеликие).

Возникает вопрос: каким образом членство Украины усилит ЕС? Европейский союз – сообщество государств, соответствующих высоким стандартам экономического и политического развития, членство в котором является взаимовыгодным для каждого из его членов. Принятие Украины потребует больших затрат в области экономической реконструкции, инвестиций и финансовой помощи. В контексте безопасности её

членство потребует выделения дополнительных ресурсов на гарантии безопасности, например, в рамках Европейского фонда мира (*European Peace Facility*), где Украина уже получает масштабную военную помощь¹⁴¹. Кроме того, она имеет отношения с европейскими партнёрами в области кибербезопасности в рамках *PESCO*.

Одним из аргументов против вступления Украины в ЕС, тем более по ускоренной процедуре, является текущий статус кандидата у ряда других стран европейского региона – Турции, Сербии, Албании, Черногории, Северной Македонии. Вслед за Украиной заявки на вступление подали Грузия и Молдавия. В частности, премьер-министр Нидерландов Марк Рютте выражал сомнение, что Украина сможет быстро получить статус кандидата, так как это будет несправедливо по отношению к странам Западных Балкан, которые уже долго ждут своей очереди. Он заявил: «Украина является частью европейской семьи, что значимо, скорее, эмоционально, чем юридически»¹⁴².

Последствием возможного вступления Украины в ЕС стал бы новый баланс сил в Европе. Среди наиболее активных сторонников вступления Украины в НАТО – страны Прибалтики и Польша. Эти же страны – среди лидеров по объёмам военной и финансовой помощи Украине. Большой интерес в данном контексте вызывает инициатива Бориса Джонсона¹⁴³ об учреждении «Европейского содружества», к участию в котором были бы привлечены Британия, Латвия, Литва, Эстония, Польша и Украина. О Европейском содружестве уже рассуждают как о потенциальном политическом, военном и экономическом объединении в противовес ЕС, мотивом чего были бы недоверие к Брюсселю и слабая поддержка Украины со стороны Германии. На фоне грядущего вступления Швеции и Финляндии в НАТО и позиции Турции по этому вопросу, вполне вероятно, что и другие военно-политические обязательства стран европейского региона оказались бы пересмотрены в случае вступления Украины в ЕС.

Пока же Киев продолжает ставить цель полноценного членства по ускоренной процедуре, а ряд лидеров ЕС стремятся избежать масштабных рисков, с этим связанных. В частности, премьер-министр Италии Марио Драги считает, что «многие крупные страны-члены ЕС против вступления Украины». В связи с этим в ЕС также обсуждаются различные формы ассоциированного членства, условия которого снимали бы перечисленные выше опасения.

¹⁴¹ European Council conclusions on Ukraine, 30 May 2022 <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/05/31/european-council-conclusions-on-ukraine-30-may-2022/> (дата обращения: 31.05.2022).

¹⁴² Unlikely that Ukraine will become a candidate for EU membership: Dutch PM. MAY 23, 2022 <https://nltimes.nl/2022/05/23/unlikely-ukraine-will-become-candidate-eu-membership-dutch-pm> (дата обращения: 31.05.2022).

¹⁴³ Johnson proposes alternative union with Ukraine, may include Baltic states – media. Lithuanian Radio and Television (LRT), 27.05.2022 <https://www.lrt.lt/en/news-in-english/19/1704219/johnson-proposes-alternative-union-with-ukraine-may-include-baltic-states-media> (дата обращения: 31.05.2022).

Часть 3. Институциональные перспективы поэтапного вовлечения Украины в деятельность Европейского союза*

При самом благоприятном для Украины сценарии ее вступление в ЕС в качестве полноценного члена возможно не ранее чем через 10–15 лет. Сегодня преждевременно давать оценки, как это повлияет на ребалансировку в Совете министров ЕС или в Европарламенте.

Однако заявка Украины весьма вероятно приведет к изменению логики взаимодействия Брюсселя со странами-кандидатами, размыванию границ между государствами-членами ЕС и странами-кандидатами и дальнейшему развитию в ЕС элементов гибкой интеграции.

Сегодня, в контексте радикально изменившейся геополитической обстановки, в европейских политических и экспертных кругах идет дискуссия о необходимости изменения технократического и основывающегося на экономической рациональности подхода к расширению ЕС. По мнению многих, в момент, когда украинцы с оружием в руках «защищают европейские ценности свободы и демократии», вопрос о рассмотрении заявки Украины на членство в ЕС и процедурах подготовки к членству должен решаться исходя из политической логики. Следует послать Украине «сильный политический сигнал», подтверждающий её принадлежность к «европейской семье». Но с точки зрения устойчивости ЕС как системы остаётся императивом способность любого будущего государства-члена адаптировать законодательство ЕС и обеспечить уровень экономического развития, достаточный для участия национальной экономики в Едином рынке.

17 июня Еврокомиссия поддержала предоставление Украине статуса страны-кандидата¹⁴⁴. Большинство стран ЦВЕ поддерживают такое решение. Однако многие государства Западной Европы, включая Германию и Францию принципиально отвергают возможность использования некой «ускоренной процедуры» вступления. В этой связи предоставление Украине статуса страны-кандидата на саммите Европейского совета в июне 2022 г. представляется маловероятным. Однако даже получение Украиной статуса потенциального кандидата – это «сильный политический сигнал», который официально переводит вопрос о членстве в ЕС из плоскости «если» в плоскость «когда».

Дорога Украины к членству в ЕС займет, как было отмечено выше, не менее 10–15 лет. Субстантивный процесс подготовки к членству может начаться лишь после прекращения активной фазы боевых действий на территории Украины. Этот процесс будет идти параллельно с восстановлением разрушенной инфраструктуры и

* *Автор части 3. Николай Юрьевич Кавешников – ведущий научный сотрудник Отдела исследований европейской интеграции Института Европы РАН, заведующий кафедрой интеграционных процессов МГИМО МИД России, кандидат политических наук, доцент. Адрес: 125009, Россия, г. Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3. E-mail: nikandr@mail.ru
DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics218202236064>*

¹⁴⁴ Еврокомиссия рекомендовала предоставить Украине статус кандидата в ЕС.
<https://ria.ru/20220617/ukraina-1796074653.html> (дата обращения: 18.06.2022)

промышленного потенциала (ЕС уже выразил готовность активно содействовать этому). Уже сегодня активно обсуждаются идеи частичного подключения Украины (и других стран, стремящихся в ЕС) к различным интеграционным проектам ЕС и отдельным направлениям его деятельности. В этом контексте следует упомянуть об идеях «Европейского политического сообщества» (президент Франции Эммануэль Макрон¹⁴⁵) и «Европейского геополитического сообщества» (председатель Европейского совета Шарль Мишель¹⁴⁶).

В 2020 г. Еврокомиссия уже провела реформу процесса взаимодействия со странами, претендующими на вступление в ЕС (на тот момент страны Западных Балкан). Этой реформой предусмотрено, что при прогрессе на пути реформ возможна «более тесная интеграция» стран-кандидатов с Европейским союзом и их поэтапное вовлечение (*phasing-in*) в отдельные политики ЕС, в том числе участие в едином рынке и программах ЕС¹⁴⁷.

До последнего времени эта идея не получала заметной практической реализации. В то же время в 2021 г. на экспертном уровне прорабатывались различные формы такого «частичного членства» применительно к странам Западных Балкан¹⁴⁸. Экспертная дискуссия интенсифицировалась после начала боевых действия на Украине¹⁴⁹.

Экспертные разработки предполагают участие стран-кандидатов/«частичных членов» в отдельных политиках ЕС, различные формы их участия в деятельности институтов ЕС, прежде всего Совета министров и его рабочих органов (в статусе наблюдателей либо с правом участия в дискуссиях, но без права участия в голосовании), доступ к финансированию из бюджета ЕС в соответствии с общими правилами отраслевых политик ЕС, но в меньшем размере (к примеру, 50–75% от сумм, положенных полным членам ЕС). Базовыми условиями такого частичного членства являются принципиальное соответствие страны-кандидата Копенгагенским критериям, существенная степень гармонизации отраслевого национального законодательства с правом ЕС и устойчивый прогресс реформ и переговоров о вступлении.

¹⁴⁵ Speech by Emmanuel Macron at the closing ceremony of the Conference on the Future of Europe. Published on 10 May 2022 <https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/en/news/speech-by-emmanuel-macron-at-the-closing-ceremony-of-the-conference-on-the-future-of-europe/> (дата обращения: 31.05.2022)

¹⁴⁶ Speech by President Charles Michel at the plenary session of the European Economic and Social Committee. 18 May 2022 <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/05/18/discours-du-president-charles-michel-lors-de-la-session-pleniere-du-comite-economique-et-social-europeen/> (дата обращения: 31.05.2022)

¹⁴⁷ European Commission. Communication. Enhancing the accession process - A credible EU perspective for the Western Balkans. COM(2020) 57 final. 5.2.2020

¹⁴⁸ Scazzieri Luigi. Reviving European policy towards the Western Balkans. CER, December 2021; Michael Emerson, Milena Lazarević, Steven Blockmans and Strahinja Subotić. A Template for Staged Accession to the EU. CEPS, October 2021

¹⁴⁹ Michael Emerson, Steven Blockmans, Veronika Movchan Artem Remizov. Opinion on Ukraine's application for membership of the European Union. CEPS Policy Insights No 2022-16, April 2022; Luigi Scazzieri Will the EU rethink enlargement? CER bulletin. Issue 144, JUNE/JULY 2022; Thierry Chopin, Lukáš Macek, Sébastien Maillard. La Communauté politique européenne. Nouvel arrimage à l'Union européenne. Institut Jacques Delors, Mai 2022

В 2021 г. эксперты одного из ведущих европейских аналитических центров – Центра европейских политических исследований (ЦЕПИ, *CEPS*) – сравнили, в какой степени страны Западных Балкан и Восточного партнёрства (Украина, Молдова и Грузия) продвинулись в реализации предусмотренных в соглашениях с ЕС реформ. Такое сопоставление принципиально возможно, поскольку детальные планы действий, предусмотренные Соглашениями об ассоциации, в значительной степени аналогичны обязательствам, которые ЕС вменяет странам-кандидатам в процессе переговоров о вступлении. Эксперты ЦЕПИ использовали методологию, которую Еврокомиссия применяет при оценке прогресса стран-кандидатов, оценивая их готовность к вступлению по каждой из переговорных глав в баллах от 0 (совершенно не готова) до 3 (хорошая готовность). Они пришли к выводу, что с технической точки зрения готовность Украины к членству в ЕС (1,81 балла) выше чем у Косово (1,35) и Боснии и Герцеговины (1,55) и сопоставима с Албанией (1,73), которая имеет статус страны-кандидата¹⁵⁰. При этом по блокам «Торговая политика» и «Экономическое сотрудничество» уровень правовой и регуляторной совместимости Украины с ЕС существенно выше.

Анализ текущей дискуссии и оценок хода реализации Соглашения об ассоциации ЕС–Украина позволяет предположить, что Европейский союз в логике «частичного членства» может предложить Украине следующие формы участия.

1. Институты.

1.1. Неформальное участие в отдельных саммитах и некоторых встречах отраслевых Советов министров. Такая практика уже существует. В частности, президент Украины В. Зеленский в онлайн-формате участвовал в заседаниях Европейского совета 24 марта и 30-31 мая 2022 г.; министр иностранных дел Украины – в заседании Совета по иностранным делам 19 апреля и 4 марта; министр обороны Украины – в заседании Совета по иностранным делам 22 марта, министр сельского хозяйства Украины – в заседании профильного Совета министров 21 марта.

1.2. Участие в деятельности отдельных рабочих органов Совета министров (комитетов, рабочих групп) при рассмотрении ими вопросов, непосредственно касающихся взаимодействия между ЕС и Украиной. В среднесрочной перспективе не исключено постоянное участие её представителей в качестве наблюдателей в деятельности рабочих органов Совета министров по тем отраслевым направлениям политики ЕС, к которым Украина может быть подключена.

1.3. Участие в работе некоторых агентств ЕС, например, Европейского комитета по стандартизации.

2. Отдельные отраслевые политики ЕС.

2.1. Таможенный союз либо даже Единый рынок в части свободы движения товаров. Технически это возможно, поскольку еще в предыдущие годы Еврокомиссия отмечала большой прогресс Украины в области стандартизации и технического регулирования.

¹⁵⁰ Michael Emerson, Steven Blockmans, Denis Cenusă, Tamara Kovziridze and Veronika Movchan. Balkan and Eastern European Comparisons. CEPS, 2 March 2021

Симптоматично, что ЕС уже временно приостановил (сроком на один год) взимание импортных пошлин в торговле с Украиной.

2.2. Энергетическая политика. В контексте членства в Энергетическом сообществе 2005 г. и участия в инициативе *Central & South Eastern Europe Energy Connectivity* Украина обеспечила высокую степень нормативной и регуляторной совместимости с ЕС.

2.3. Транспортная политика. В рамках выполнения Соглашения об ассоциации Украина в целом соответствует уровню нормативной и регуляторной совместимости с ЕС, достигнутому странами Западных Балкан в рамках Транспортного сообщества 2018 г.

2.4. Цифровой единый рынок ЕС.

2.5. Банковский союз ЕС.

3. В средне- и долгосрочной перспективе нельзя исключить распространения на Украину деятельности структурных фондов ЕС при условии ограничения выделяемых ей средств. Такое ограничение теоретически возможно в виде предела выделяемых средств (доля от ВВП) либо в иных формах.

Те или иные формы участия Украины в деятельности ЕС будут позиционированы в качестве не альтернативы, а переходных этапов на пути к полноценному членству.

Формы политического участия могут быть реализованы в ближайшем будущем. Постепенное подключение к отдельным отраслевым политикам ЕС возможно лишь после прекращения активных боевых действий на территории Украины. Скорость и степень подключения к отраслевым политикам неизбежно будет увязана с восстановлением экономического потенциала Украины, а позднее – с продолжением реформ в сфере отраслевого регулирования. Скорее всего, ЕС при решении вопроса о подключении Украины к отдельным отраслевым политикам будет в качестве рамочных условий оценивать прогресс страны в таких областях, как качество государственного управления, реформа правоохранительных органов и борьба с коррупцией.

ЕС не готов предоставить Украине «ускоренную процедуру» вступления, но вполне в состоянии предоставить «быстрый старт» процесса вступления и некоторые формы «частичного членства».

Если тренд поэтапного вовлечения Украины в деятельность ЕС будет развиваться в соответствии со сформулированными выше предположениями, это повлечет переформатирование логики взаимодействия ЕС со странами-кандидатами и будет способствовать ускоренному развитию в Европейском союзе элементов гибкой интеграции.

В долгосрочной перспективе принципиально важно, в какой степени ЕС будет готов предоставить Украине продвинутые формы «частичного членства» в условиях долгосрочных актуальных и потенциальных рисков безопасности. Очевидно, что сам ЕС самостоятельно не способен обеспечить необходимые гарантии безопасности. При существовании таких гарантий и устойчивом прекращении активных боевых действий ЕС, скорее всего, не будет воспринимать наличие у Украины неурегулированных

территориальных споров как непреодолимое препятствие для продвинутого частичного членства, а в долгосрочной перспективе – и полноценного членства.

Часть 4. Влияние на социально-экономическую ситуацию и внутренний баланс сил в ЕС*

Руководители ЕС и наиболее влиятельных стран-членов часто подчёркивают, что в ближайшие 10–15 лет Украина не будет принята в ЕС в силу незрелости социально-экономических и политических структур последней, из-за неготовности этого государства влиться в общее экономическое и политическое пространство. Не менее важен и другой вопрос: готов ли сам ЕС принять в свои ряды Украину? Ответ во многом зависит от того, как повлияло бы вступление Украины в ЕС на экономику организации и благосостояние её граждан.

Издержки Евросоюза связаны с теми ассигнованиями, которые он будет вынужден выделять Украине в случае её принятия. Эти ассигнования формируются за счёт бюджета ЕС, общий объём которого, рассчитанный на семилетний период (2021–2027 г.), составляет 1100 млрд евро., что представляет незначительную величину по сравнению с производимым за эти годы валовым внутренним продуктом объединения (немногим более 1%). Он не является также существенным бременем для его населения: на одного жителя ЕС приходится примерно 2460 евро семилетнего бюджета, что в годовом исчислении составляет всего лишь 352 евро.

Присоединение Украины не приведёт к существенному возрастанию этого бремени. С учётом того, что страна будет дотационным регионом (её финансирование, по экспертным оценкам, будет примерно вдвое больше, чем её платежи в общий бюджет), нагрузка на одного жителя ЕС в годовом исчислении составит 368 евро, то есть увеличится всего на 16 евро.

Вступление Украины обусловит изменения в распределении бюджетных средств в соответствии с «политикой сплочения». Последняя служит главным инструментом для обеспечения дотаций слабым экономикам, к которым, безусловно, относится и украинская.

В рамках «политики сплочения» ЕС страны разделены на три группы в соответствии с уровнем производимого ВВП на душу населения.

К первой группе отнесены государства и регионы экономически более развитые, с уровнем ВВП на душу населения, превышающим средний по ЕС. Во второй – страны и регионы, ВВП которых на душу населения находятся между 75–100% среднего по

* *Автор части 4. Анатолий Иванович Бажан – доктор экономических наук, руководитель Отдела экономических исследований Института Европы РАН. Адрес: 125009, Россия, г. Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3. E-mail: aibazhan@bk.ru*
DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics218202246466>

объединению показателя. В третьей – страны с душевым ВВП менее 75%¹⁵¹. К последней группе, соответственно, отнесли бы и Украину, поскольку её ВВП на душу населения в 2021 г. составлял, по данным МВФ, всего 4102 евро, а по ППС – 11 560 евро, в то время как соответствующий средний показатель по ЕС был на уровне 32 270 евро¹⁵². Такое деление используется, чтобы вычленить страны и регионы, которым прежде всего необходимы инвестиции в целях уменьшения социально-экономических различий в ЕС.

Эти инвестиции осуществляются при посредстве четырёх фондов, наполняемых за счёт бюджетных средств.

1. Европейский социальный фонд плюс (*ESF+*) для поддержки занятости и создания справедливого и инклюзивного общества.
2. Европейский фонд регионального развития (*ERDF*), предназначенный для инвестирования в целях экономического развития регионов союза.
3. Фонд сплочения (*CF*) для финансирования развития транспорта и охраны окружающей среды в менее развитых странах ЕС.
4. Фонд справедливого перехода (*JTF*) для поддержки регионов, экономика которых наиболее страдает в результате выполнения программы перехода к климатической нейтральности.

В целом бюджетные ассигнования в соответствии с «политикой сплочения» составят в течение 7 лет 372,6 млрд евро. Эта сумма распределяется между странами в соответствии с их разделением на 3 вышеназванные группы. К третьей группе, которая получает наиболее значительные инвестиции, отнесены Болгария, Чехия, Эстония, Греция, Хорватия, Кипр, Латвия, Литва, Венгрия, Мальта, Польша, Португалия, Румыния, Словения, Словакия. Доля группы в сумме средств четырёх фондов достигает 64,4%, что составляет 239,8 млрд евро¹⁵³.

На какую сумму ассигнований из указанных фондов может рассчитывать Украина? По нашим расчётам, основанным на учёте численности населения и величины ассигнований фондов, приходящихся на одного жителя экономически менее развитых стран ЕС, цифра может составить 86 млрд евро. Половина этих расходов, очевидно, будет покрыта доходами, которые поступят из Украины в общий бюджет. Остальная часть (43 млрд) теоретически может быть обеспечена путём перераспределения ассигнований между странами.

¹⁵¹ См.: Commission implementation decision (EU) 2021/1130 of 5 July 2021. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021D1130#document1> (дата обращения: 31.05.2022).

¹⁵² Gross domestic product at market prices. Eurostat. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00001/default/table?lang=en> (дата обращения: 31.05.2022)

¹⁵³ Расчёты сделаны на основе данных Европейской комиссии. См.: Breakdown of Cohesion Policy allocations per Member State (current prices). URL: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about_the_european_commission/eu_budget/1_table_breakdown_of_cohesion_policy_current_prices.pdf (дата обращения: 31.05.2022).

Однако такой вариант практически маловероятен, поскольку определённые для каждой страны суммы ассигнований на 7 лет закрепляются соответствующими соглашениями о партнёрстве с ЕС и их пересмотр вряд ли возможен. Проблема, скорее всего, будет решаться за счёт дополнительных вливаний в фонды бюджетных средств, что возможно либо за счёт сокращения статей бюджета, не связанных с финансированием «политики сплочения», либо за счёт увеличения доходной части бюджета. Следует подчеркнуть, что данная проблема не ставит перед бюджетным регулированием трудную задачу, ибо сумма в 43 млрд евро составляет всего лишь 4% общей величины бюджета ЕС.

Таким образом, вступление Украины в ЕС не приведет к заметному снижению уровня благосостояния его граждан и не станет тяжёлым бременем для его финансов. Иными словами, экономическая составляющая не служит весомой причиной для отказа ЕС от интеграции с Украиной.

Но такая причина иного плана всё же существует. Она заключается в политической сфере, а именно в незаинтересованности лидеров ЕС интегрировать Украину в связи с прогнозируемым в таком случае изменением соотношения политических сил в Союзе, утратой странами Западной Европы доминирующих позиций в организации. Поскольку население Украины превышает 40 млн человек, присоединение к ЕС сократит примерно до 50% голоса стран Западной Европы в Европарламенте. Произойдёт неблагоприятная для них перегруппировка сил внутри ЕС. Украина, наверняка, блокируется с Польшей. Их совокупный политический вес будет превосходить германский, а вместе с другими странами Восточной Европы (Болгарией, Венгрией, Румынией, Эстонией, Латвией и Литвой) – и общий потенциал Германии и Франции. В результате обострится борьба за контроль над органами управления ЕС.

Принятие в ЕС Украины, обременённой политическими и экономическими проблемами, добавит нестабильность в политической жизни Европейского союза, в котором и без того нарастают протестные настроения по отношению к социальной, экономической и интеграционной политике, усиливаются националистические и автаркические тенденции.

Наличие факторов, которые делают Украину неприемлемой для ЕС в качестве его полноправного члена, не означает, что она получит формальный отказ. Скорее всего, ЕС будет поддерживать у украинцев (как это делается в отношении Турции, с которой ведутся переговоры о вступлении в ЕС с середины 2000-х гг.) надежду на возможность полной интеграции. Если даже Украине предоставят статус кандидата, в силу перечисленных политических причин членство в ЕС останется для Киева недостижимой целью.

Часть 5. «Зелёный курс» ЕС: перспективы для Украины*

«Зеленый курс» Евросоюза и особенно его триллионный бюджет привлекает пристальное внимание украинского олигархата и политикума, накопивших уникальный опыт в освоении бюджетных средств любых размеров. Вдохновляет пример Польши, в свое время пришедшей в ЕС с самой «большой ложкой» и на протяжении десятилетий ставшей главным бенефициаром всех дотационных программ ЕС. Занять место Польши и переключить на себя основные потоки дотаций ЕС – мечта Украины на протяжении всех последних лет.

Однако прямого повтора польского опыта у Украины может не получиться по ряду причин, которые рассмотрены ниже.

В целом оценка влияния «зелёного курса» ЕС на экономику Украины в случае принятия страны в ЕС может гипотетически вестись с учетом следующих факторов.

1. Вероятность принятия Украины в состав ЕС.
2. Будущие территориальные границы Украины в случае принятия в ЕС, включая отраслевой профиль соответствующих регионов и карбоноёмкости региональных экономик.
3. Состояние украинской экономики в целом и отдельных регионов в условиях конфликта.

Отметим, что спустя четыре дня после начала СВО президент Украины В. Зеленский выступил с требованием принять страну в ЕС в ускоренном порядке «по новой специальной схеме». О какой схеме шла речь, было непонятно, поскольку подобной процедуры не существует. Даже если в теории такая «специальная схема» могла бы появиться, то это было бы возможно только в форме соответствующего законодательства, принять которое будет сложно из-за отсутствия единогласия среди 27 стран ЕС.

Газета *The American Conservative* отмечает, что, вступив в ЕС, «Украина будет иметь право на преимущества “положения о взаимной помощи”, которое обязывает другие государства-члены ЕС предоставлять “помощь и содействие всеми доступными им средствами” в случае вооружённой агрессии. Это отличается от “положения о коллективной обороне” НАТО, но действительно вызывает вопросы об оборонительных

* Автор части 5. **Рогинко Сергей Анатольевич** – кандидат экономических наук, руководитель Центра экологии и развития Отдела экономических исследований Института Европы РАН; профессор, директор Института мировой экономики и международных финансов Финансового Университета при Правительстве РФ. Адрес: 125009, Россия, г. Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3. E-mail: SARoginko@fa.ru. DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics218202256773>

возможностях ЕС. Небезосновательно можно утверждать, что военная поддержка может привести к дальнейшей эскалации конфликта, и на этот раз целью может стать ЕС»¹⁵⁴.

Вступление Украины в ЕС способно нарушить и без того хрупкий баланс сил в Евросоюзе. Как отмечает упомянутая газета, «поскольку Украина является относительно большой страной, в том числе по численности населения, это немедленно повлияет на институциональный баланс ЕС в отношении права голоса в Совете и количества членов в Европейском парламенте». Отдельные опасения касаются перспективы формирования в ЕС блока «Польша – Украина». Такое объединение с населением около 80 млн человек будет способно пошатнуть нынешнее франко-немецкое доминирование в ЕС.

Перспективу такого сценария постарался заблокировать президент Франции Э. Макрон, заявивший 9 мая 2022 г., что вступление в ЕС Украины «займет несколько лет, а, возможно, и несколько десятилетий»¹⁵⁵. Чуть позже, 22 мая более конкретные сроки обозначил Клеман Бон, статс-секретарь по европейским делам МИД Франции. По его мнению, вступление Украины в Европейский союз может занять 15 или 20 лет. Озабоченность Макрона разделил и премьер-министр Нидерландов Марк Рютте, который, выступая перед украинским парламентом, не ответил на вопрос, может ли Евросоюз принять Украину в свой состав скорее. После этого Зеленский специально позвонил Рютте и спросил, есть ли Украине место в Евросоюзе. Однозначно положительного ответа он не получил.

Подобная ситуация сводит на нет перспективу быстрого принятия Украины в ЕС, дезавуируя обещания кабинета Зеленского и обнуляя в глазах населения эффект пропаганды «европейского курса» Украины после 2014 г. В качестве выхода из этого тупика Макрон предлагает реанимировать идею «Европы двух скоростей», появившуюся почти 30 лет назад в Германии времён Гельмута Коля (концепция *KernEuropa*). Эта концепция активно предлагалась в 2017 г. канцлером А. Меркель, но тогда встретила жёсткий отпор со стороны Польши и стран Прибалтики, усмотревших намерение лишить их части дотаций ЕС. Ещё меньше перспектив, на наш взгляд, имеет эта идея сейчас, когда вопросы единства стоят перед Евросоюзом особенно остро.

Территориальный состав Украины может быть реализован по следующим альтернативным сценариям.

1. «Центр + Запад».
2. «Запад».

Исторически наиболее развитыми в экономическом отношении регионами Украины были: Донбасс (Донецкая и Луганская области), Приднепровье (Днепропетровская и Запорожская области), а также города Киев, Харьков, Одесса, Львов. В случае

¹⁵⁴ Palotai M., Kiss N. There's No Easy Answer For EU And Ukraine The American Conservative. May 28, 2022 <https://www.theamericanconservative.com/articles/theres-no-easy-answer-for-eu-and-ukraine/> (дата обращения: 31.05.2022)

¹⁵⁵ Quatremer J. Sur l'Ukraine, Emmanuel Macron prend l'histoire à contre-sens. Liberation, le 11 mai 2022 https://www.liberation.fr/international/europe/sur-lukraine-emmanuel-macron-prend-lhistoire-a-contre-sens-20220511_XA6RPZ3FJSJELBPIEZ46TNQBSJE/ (дата обращения: 31.05.2022)

реализации сценария «Центр + Запад» за пределами Украины остаются Донецкая, Луганская, Одесская, Николаевская, Херсонская и Запорожская области. Если речь пойдет об отпадении от Украины всего Левобережья, включая прежде всего Харьковскую и Днепропетровскую области, то из промышленно развитых территориальных единиц в стране остаются только Киев и Львов, что сокращает промышленный потенциал оставшейся территории как минимум на 70–75% по сравнению с уровнем 2013 г.

Реализация сценария «Запад» оставляет Украину в составе пяти западных регионов – Львовская, Тернопольская, Ивано-Франковская, Волынская и Ровненская области (подвариант – восемь областей, включая также Закарпатскую, Хмельницкую и Черновицкую). Этот сценарий, по предварительным оценкам, означает падение промышленного потенциала страны уже на 80-85% к уровню 2013 г.

Оба сценария, связанные с падением промышленного потенциала, означают сокращение выбросов парниковых газов. Эта задача облегчается и за счёт разницы в растительном покрове между Новороссией (степи), Центральной Украиной (лесостепи) и Северо-Западной Украиной (леса). За счёт большей поглощающей способности лесов у сохранившейся части Украины может образоваться лучший баланс выбросы/поглощения парниковых газов, что облегчит задачу принятия и выполнения амбициозных обязательств по линии Парижского соглашения и по линии ЕС (если таковые будут приняты в перспективе).

Но не следует считать, что сокращение промышленного потенциала означает пропорциональное сокращение парниковых газов на любой территории. В частности, в 2012 г. выбросы парниковых газов на Украине составили 366 млн тонн CO_2 -эквивалента ($MtCO_2e$). Из этого объема выбросов на электро- и теплогенерацию приходится 41%, на промышленность и строительство – 21% и на транспорт – 9%. Поскольку объемы потребностей в тепле и электроэнергии (и соответствующих выбросов) в основном коррелируют с количеством населения, можно предварительно оценить, что в случае реализации сценария «Центр + Запад» выбросы парниковых газов упадут на 60%, а в рамках сценария «Запад» – на 70–75%. При этом основная часть поглощающей способности лесов будет засчитываться только этим территориям (а не всей Украине в прежних границах), поскольку те 15,9% от общей украинской территории, которые заняты лесами, будут приходиться именно на упомянутые регионы. Это позитивно скажется на показателях углеродоемкости украинской экономики, которая до последнего времени почти в 5 раз превышала среднемировой показатель и была более чем в 3 раза выше, чем в ЕС и ОЭСР.

Впрочем, эти оценки, базирующиеся на данных, верных в предыдущий период, требуют серьезной коррекции с учетом сегодняшних реалий. По последним оценкам Всемирного банка, в 2022 г. экономика Украины сократится почти вдвое. Почти 13 млн человек – треть населения страны – стали перемещенными лицами, более пяти миллионов – бежали из страны. Сильно разрушена инфраструктура, особенно в некоторых городах.

Количество закрытых предприятий оценивается в 30–50% от общего числа, состояние украинской экономики характеризуется как тяжелое¹⁵⁶.

Схожие цифры были озвучены американским аналитическим центром «Атлантический совет», оценивающим уничтожение украинской инфраструктуры на уровне 30%¹⁵⁷. По словам министра финансов Украины Сергея Марченко, конфликт уже обошелся стране в 70% ожидаемых доходов, а ежемесячный дефицит составляет 5 млрд долларов.

Отражая эту ситуацию, 28 мая международное рейтинговое агентство *S&P Global Ratings* понизило долгосрочный суверенный рейтинг Украины в иностранной валюте до уровня "ССС+" с 'B-' с негативным прогнозом. Краткосрочный суверенный рейтинг Украины был понижен с уровня "B" до "C"¹⁵⁸.

Данные за прошлый год подтверждают, что 63% электроэнергии, вырабатываемой в Украине, можно отнести к низкоуглеродной с точки зрения критериев, заложенных в уточненную версию «Зеленой таксономии ЕС», включающей атомную и газовую энерго- и теплогенерацию. Это достигается за счет высокой доли атомной и гидроэнергетики; поэтому уровень низкоуглеродности Украины в новых границах существенно зависит от того, сохранятся ли в ее составе Чернобыльская, Ровненская и Хмельницкая АЭС.

Что же касается обязательств по Парижскому соглашению, то Украина определила их в пределах лимита на выбросы парниковых газов, не превышающего 60% от уровня 1990 г. к 2030 г. Уже в 2016 г., когда определялись эти обязательства, украинское правительство оценило затраты на их выполнение в размере 102,5 млрд евро. Источником инвестиций изначально предполагался ЕС, на который официальный Киев рассчитывал в рамках Соглашения об ассоциации. Нет сомнений, что в новой ситуации, с учетом потребностей в восстановлении, запросы украинского руководства, каким бы оно ни стало, значительно превысят эту сумму.

Можно с достаточно высокой степенью вероятности прогнозировать, что они будут удовлетворены – если не полностью, то в значительной степени. Учитывая наличие в политике ЕС такого понятия, как *Green Recovery* (зеленое восстановление), появившегося в связи с пандемией *COVID-19*, можно предсказать применение этого

¹⁵⁶ Torkington S. Ukraine's economy will shrink by almost half this year, says World Bank. World Economic Forum, 22 Apr 2022.

<https://www.weforum.org/agenda/2022/04/ukraine-economy-decline-war/#:~:text=World%20Bank%3A%20Ukraine%20economy%20to%20contract%20by%2045%25%20in%2022,global%20slowdown%20and%20surging%20inflation> (дата обращения: 31.05.2022)

¹⁵⁷ Dejevsky M. It's time to be realistic about the war in Ukraine. The Independent, May 27 2022 <https://www.independent.co.uk/independentpremium/voices/ukraine-russia-war-mariupol-reality-b2088130.html> (дата обращения: 31.05.2022)

¹⁵⁸ Vizcaino M.E. IS&P Global Ratings cuts Ukraine credit rating amid more 'protracted' war. Business Standard, May 28, 2022

https://www.business-standard.com/article/international/s-p-global-ratings-cuts-ukraine-credit-rating-amid-more-protracted-war-122052800101_1.html#:~:text=S%26P%20Global%20Ratings%20cut%20Ukraine.only%20five%20notches%20above%20default (дата обращения: 31.05.2022).

подхода к Украине. Вероятной целью ЕС может стать её показательное превращение (в новых границах украинского государства) в своего рода «зеленый кластер», в дальнейшем презентуемый всему миру в контрасте с «грязным» Донбассом и Левобережьем.

Разумеется, все это не потребует формального вступления Украины в ЕС, что, как показали последние события, является достаточно острой темой и может вызвать как минимум серьезные трения между ведущими странами ЕС. Евросоюз сможет воспользоваться рамками Соглашения об ассоциации и уже наработанными за многие годы схемами приграничного сотрудничества и начать с серии субрегиональных «зеленых пилотов» с рекордными темпами внедрения возобновляемых источников энергии. В целом, «озеленение» регионов Запада Украины не представляется особо трудной задачей, учитывая невысокий уровень их промышленного развития и уже имеющуюся большую долю АЭС в электрогенерации. Кроме того, возможно и увеличение поглотительного потенциала лесов – особенно, если ЕС добьётся прекращения сплошной вырубке карпатских лесов (что при его молчаливом согласии уже давно происходит).

Евросоюз в последние годы и особенно месяцы показал свою способность находить любые объемы финансирования в случае необходимости. Источники могут быть самые разные и неожиданные – начиная от займов на рынках капитала и «Европейского фонда мира» (*EPF*) и заканчивая абсолютно неправовыми действиями вплоть до конфискации активов ЦБ РФ, собственности российских компаний и граждан (что допустимо только во время войны и является *casus belli*).

Помимо «пряника», ЕС в отношении официального Киева располагает серьезным кнутом в виде перспективы введения пограничного корректирующего углеродного механизма (ПКУМ). Этим налогом на ввозимые с Украины товары Брюссель страшит её руководство уже не первый год. Просьбы Киева исключить Украину из сферы действия налога до сих пор не встречали понимания чиновников Еврокомиссии, которые заявляли, что для этого нет оснований. Не исключено, что в новой ситуации такие основания найдутся, и Евросоюз изобретет схему вывода Украины из-под этого углеродного налога. Здесь может быть использован опыт взаимодействия ЕС с Норвегией и Швейцарией, которые включены в Европейскую Систему торговли выбросами (*EU ETS*) и, соответственно, исключены из сферы действия ПКУМ. Такая мера потребует введения условий углеродного регулирования, аналогичных существующим в ЕС, и соблюдения огромного количества регламентов и технических норм. Впрочем, в случае с Украиной ЕС может проявить гибкость и на первых порах закрыть глаза даже на явные несоответствия и несоблюдения.

В заключение отметим, что все перечисленные сценарии развития событий возможны при следующих условиях.

1. Сохранение государственности Украины в тех или иных территориальных границах.

2. Сохранение существующей на Украине системы подконтрольности и управляемости государственной власти и силовых ведомств Соединенным Штатам и (частично) Евросоюзу.

3. Сохранение гипертрофированной роли климатической повестки в международных отношениях и ее соответствующего приоритета в политике ЕС и ведущих мировых держав.

Дата выпуска: 19 июня 2022 года.

Consequences of the “Ukrainian European Perspective” for the European Union

Abstract. *This collective analytical paper, prepared by researchers of the Institute of Europe, Russian Academy of Sciences, in early June 2022 examines the prospects and consequences of possible integration of Ukraine into the European Union. The authors focus on institutional, migration, demographic, socio-economic aspects, as well as security and environmental issues.*

Keywords. *European Union, NATO, Ukraine, Russia, Integration, Frontex, European Peace Facility, Green Deal.*

Authors. *Olga Potemkina, Doctor of Science (Politics), Head of the Department of European integration studies, Institute of Europe, Russian Academy of Science. Address: 11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009. E-mail: olga_potemkina@mail.ru. ORCID: 0000-0002-6423-6536*

DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics218202215257>

Pavel Sharikov, Candidate of Science (Politics), Leading researcher of Department of European Integration, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences. Address: 11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009. E-mail: pasha.sharikov@gmail.com

DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics218202225860>

Nikolai Kaveshnikov, Candidate of Science (Politics), Leading researcher of Department of European Integration, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences, Head of Chair of Integration processes, MGIMO. Address: 11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009. E-mail: nikandrrr@mail.ru

DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics218202236064>

Anatoliy Bazhan, Doctor of Science (Economics), Head of Department of Economic studies, Institute of Europe, Russian Academy of Science. Address: 11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009. E-mail: aibazhan@bk.ru

DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics218202246467>

Author. Sergey Roginko, Candidate of Sciences (Economics), Head of Center for Ecology and Development, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences; Professor, Director of Institute of World Economy and International Finance, Financial University of the Government of Russian Federation. Address: 11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009. E-mail: SARoginko@fa.ru.

DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics218202256772>

EDN: <https://www.elibrary.ru/MWMOOB>

<http://www.zapiski-ieran.ru>

Release date: June 19, 2022.

Референдум об отмене исключений в сфере обороны ЕС в Дании

Людмила Олеговна Бабынина

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

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

Ключевые слова: Дания, Европейский союз, европейская оборона, ОПБО, датские «оговорки», референдум.

Датские «оговорки»

В 1992 г. на референдуме в Дании большинство населения проголосовало против ратификации Маастрихтского договора. Для выхода из сложившейся ситуации проевропейски настроенная элита страны провела межпартийные переговоры, по итогам которых правительство Дании сформулировало исключения из общих правил ЕС, которые страна хотела бы иметь в будущем, («датские оговорки», *opts-out*) в четырех сферах: гражданство¹⁵⁹, юстиция и внутренние дела, оборона и введение единой европейской валюты. На заседании Европейского совета в Эдинбурге в декабре 1992 г. главы государств и правительств государств-членов ЕС согласились с датскими предложениями.

Автор. Людмила Олеговна Бабынина – кандидат политических наук, ведущий научный сотрудник Отдела исследований европейской интеграции, руководитель Центра политической интеграции ИЕ РАН.
Адрес: 125009, Россия, г. Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3. **E-mail:** lbabynina@yandex.ru
DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics21920227379> **EDN:** <https://www.elibrary.ru/PEWSAI>

¹⁵⁹ Формулировка Дании о том, что европейское гражданство не заменяет национальное, а дополняет его, была внесена в основной текст договора. Поэтому фактически исключения действовали в трех оставшихся сферах.

После этого в стране был проведен новый референдум, по итогам которого были одобрены Маастрихтский договор и «датские оговорки». Исключения, предоставленные стране, зафиксированы в специальном Протоколе о позиции Дании¹⁶⁰.

Природа датских исключений неоднородна. В рамках Экономического и валютного союза Дания получила возможность не присоединяться к третьей стадии ЭВС: не вводить евро и сохранить национальную валюту, а также независимость своего Центрального банка¹⁶¹. К проектам пространства свободы, безопасности и правосудия (ПСБП) Дания может присоединяться, но только через сложную процедуру заключения двустороннего международного договора с ЕС. Причем при обновлении законодательства Союза автоматических изменений в применяемых в Дании нормах не происходит, продолжают действовать те, что прописаны в двустороннем соглашении. В рамках Общей политики безопасности и обороны (ОПБО) Дания не участвовала «в разработке и осуществлении решений и действий Союза, которые связаны с обороной»¹⁶², и никаких параллельных соглашений заключать в этой сфере не могла.

Право отменить «оговорки» остается исключительно за Копенгагеном. При этом для инициирования отмены необходимо выполнить достаточно сложную процедуру. Согласно ст. 20 Конституции Датского Королевства, в случае передачи части национальных полномочий на наднациональный уровень необходимо, чтобы это одобрили минимум 5/6 членов Фолькетинга. Если такое количество парламентариев не набирается, но есть простое большинство, то необходимо провести референдум¹⁶³. Таким образом, для отмены исключений по введению единой европейской валюты или изменению формата участия страны в рамках пространства свободы, безопасности и правосудия в любом случае необходимо выполнение указанных в ст. 20 требований.

Для отмены *opt-out* в сфере обороны формально этого не требуется, поскольку данная область функционирует в ЕС на межправительственной основе и трансфера полномочий не предполагает. Но в пункте 3 во введении к общим замечаниям к законопроекту об Эдинбургском соглашении говорится, что семь партий¹⁶⁴, которые достигли данного компромисса, согласны с тем, что изменить или отменить исключения можно только путём нового референдума¹⁶⁵.

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

¹⁶⁰ Treaty of Amsterdam. Protocol (No 5) on the position of Denmark. Office for Official Publications of the European Communities, 1997.

¹⁶¹ Treaty on European Union (Consolidated version 2016). Protocol (No 16) on certain provisions relating to Denmark. Official Journal C 202 7.6.2016.

¹⁶² Treaty on European Union (Consolidated version 2016). Protocol (No 22) on the position of Denmark. Official Journal C 202 7.6.2016.

¹⁶³ Danmarks Riges Grundlov. Af 5 Juni 1953. Par.20.

¹⁶⁴ Партия Прогресса была единственной, представленной на тот момент в парламенте, которая не подписала национальный компромисс.

¹⁶⁵ Edinburgh-Afgørelsen af 12. december 1992 med de erklæringer. Pkt.3. URL: <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/199212K00177> (дата обращения: 5.06.2022)

Специфика датских исключений в сфере обороны

В рамках ОПБО исключения для Дании относились к тем решениям и действиям, которые попадали под действие статей 42 и 43-46 основополагающего Договора. Соответственно, Копенгаген не участвовал в реализации оборонной политики ЕС, но обязался «не препятствовать другим государствам-членам в дальнейшем развитии их сотрудничества в этой области». Согласно положениям Протокола, Дания не финансировала операционные расходы в сфере обороны, не предоставляла военный потенциал Союзу и не голосовала по вопросам, подпадающим под статьи 42 и 43-46¹⁶⁶. Таким образом, единогласным в Совете ЕС считалось решение, принятое без ее участия.

На практике Дания не участвовала в военных операциях ЕС и их финансировании, в работе и проектах Европейского оборонного агентства (ЕАО), Европейского центра спутниковой навигации, в любых проектах постоянного структурированного сотрудничества¹⁶⁷ (*PESCO*). Датские военные не входили в состав боевых групп ЕС и, в частности, в *Nordic Battlegroup*, образованную северными странами.

С другой стороны, проекты, связанные с развитием оборонного потенциала Союза, но формально находящиеся за рамками ОПБО, были открыты для Дании¹⁶⁸. Возможность участия или неучастия в каждом конкретном случае определялась специальными представителями Дании и Юридической службы Совета ЕС. При наличии разногласий решение принимал Суд ЕС, который обычно трактовал исключения в самом узком смысле¹⁶⁹. Кроме того, датские офицеры и специалисты участвовали в гражданских миссиях ЕС и в ряде инициатив военного взаимодействия, которые были учреждены европейскими государствами на межгосударственной основе вне рамок основополагающего Договора¹⁷⁰.

Референдум 1 июня 2022 г.

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

¹⁶⁶ Treaty on European Union (Consolidated version 2016). Protocol (No 22) on the position of Denmark. Art.5. Official Journal C 202 7.6.2016.

¹⁶⁷ Кроме Дании, в проектах *PESCO* не участвует только Мальта.

¹⁶⁸ Подробнее см.: European defense cooperation and the Danish defense opt-out. DIIS, 2020. P. 34, 39. URL: https://pure.diis.dk/ws/files/3400436/European_defence_cooperation_and_the_Danish_defence_opt_out_diis_april_2020.pdf (дата обращения: 5.06.2022).

¹⁶⁹ European defence cooperation and the Danish defense opt-out. DIIS. 2020. P. 17.

¹⁷⁰ E12, JEF, FNC, NORDEFCO.

но до недавнего времени общественное мнение Дании было достаточно консервативно настроено к изменениям.

Ситуация изменилась после 24 февраля 2022 года. На фоне событий на Украине 6 марта 2022 г. премьер-министр Дании, лидер социал-демократической партии, Метте Фредериксен объявила, что с согласия большинства партий в Фолькетинге на 1 июня назначен референдум об отмене исключений в сфере оборонной политики ЕС. Кроме того, правительство обещало постепенно увеличивать расходы на оборону страны, чтобы достичь показателя в 2% от ВВП к 2033 г.

Перед проведением референдума прошли общественные дискуссии, на которых все политические партии высказали поддержку Украине, но на проблему отмены «оговорки» были представлены разные точки зрения. Из парламентских партий три выступали против отмены оборонной *opt-out*, а девять агитировали за нее¹⁷¹.

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

За отмену исключений в сфере обороны выступили Социал-демократическая партия, Венстре, Радикальная Венстре, Социалистическая народная партия, Консервативная народная партия, Либеральный альянс, Независимые зеленые, Альтернатива и Христианско-демократическая партия. Все партии отмечали необходимость более тесного сотрудничества с ЕС в оборонной сфере в новых геополитических условиях. Среди их аргументов необходимо отметить следующие: развитие оборонной политики ЕС не станет альтернативой НАТО, а будет дополнять его; Дания не может в одиночку противостоять новым военным угрозам на европейском континенте; страна должна разделить ответственность за безопасность континента со своими соседями; отмена «оговорки» повысит влияние Дании в ЕС, в том числе, и на формирование оборонной политики Союза. Несколько иные доводы приводили Независимые зеленые, полагающие, что более тесное сотрудничество с ЕС позволит снизить зависимость от США и американской внешней политики.

Явка на референдуме была достаточно высокой – 65,8%, а итоги вполне ожидаемы: 66,9% проголосовавших высказались за отмену исключений из оборонной политики ЕС,

¹⁷¹ Folkeafstemning om forsvarsforbeholdet 1. juni 2022. Hvad mener partierne? URL: <https://www.eu.dk/da/forsvarsforbehold/hvad-mener-partierne> (дата обращения: 6.06.2022)

которые существовали у Дании 30 лет; 33,1% (достаточно много в текущих обстоятельствах) проголосовали против¹⁷². Премьер-министр Дании Метте Фредериксен заявила, что довольна результатам референдума, который стал «ясным сигналом» президенту России¹⁷³. Удовлетворение итогом референдума также высказали председатель Европейской комиссии Урсула фон дер Ляйен, Высокий представитель по иностранным и делам и политике безопасности ЕС Жозеп Боррель и председатель Европейского совета Шарль Мишель. Они подчеркнули значимость единства действий в сфере обороны в текущих обстоятельствах.

Боррель заявил, что, как только правительство Дании официально проинформирует другие государства-члены ЕС о своем решении присоединиться к оборонной политике Союза, на уровне ЕС быстро будут предприняты «все необходимые шаги для обеспечения того, чтобы Дания могла в полной мере участвовать во всех аспектах ОПБО»¹⁷⁴. Официальные результаты референдума были опубликованы датским министерством внутренних дел 9 июня. После соответствующего решения Фолькетинга правительство Дании сможет проинформировать другие государства ЕС о своем решении отменить исключения в оборонной сфере. Как прописано в Протоколе 22 к Договору, отмена начнет действовать с первого дня месяца, следующего за уведомлением¹⁷⁵.

Выводы

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

Для левоцентристского коалиционного правительства и лично для премьер-министра Метте Фредериксен результаты референдума – крупный внутривнутриполитический успех. Это первый референдум, связанный с отменой или изменениями существующих у Дании исключений из общих правил ЕС, который дал положительный результат. Население страны, у которого сильны евроскептические настроения и присутствует неготовность передавать дополнительные полномочия на наднациональный уровень, прислушалось в этот раз к мнению проевропейской элиты. Но перспективы отмены оставшихся «оговорок» остаются неясными. Сейчас дебатруется только вопрос о том, что

¹⁷² Indenrigs- og Boligministeriet. Sådan forløb folkeafstemningen den 1. Juni. URL: <https://im.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2022/jun/saadan-forloeb-folkeafstemningen-den-1-juni> (дата обращения: 9.06.2022)

¹⁷³ EUObserver. 1 June 2022. <https://euobserver.com/tickers/155116> (дата обращения: 9.06.2022)

¹⁷⁴ Denmark: Statement by the High Representative on the outcome of the referendum on the opt-out in defence matters. URL: https://www.eeas.europa.eu/eeas/denmark-statement-high-representative-outcome-referendum-opt-out-defence-matters_en (дата обращения: 9.06.2022)

¹⁷⁵ Treaty on European Union (Consolidated version 2016). Protocol (No 22) on the position of Denmark. Official Journal C 202 7.6.2016.

ограничения, существующие у Дании в рамках ПСБП, могут угрожать кибербезопасности страны.

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

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

После фактической отмены датских исключений в рамках ОПБО для единогласного принятия решений в Совете потребуется одобрение всех 27 государств-членов. Дания сможет полноценно участвовать в работе Европейского оборонного агентства, что позволит лоббировать интересы датских компаний, связанных с оборонной промышленностью. С большой долей вероятности Дания присоединится к *Nordic Battlegroup*, подтверждая солидарность в регионе Северной Европы, и к проектам в рамках *PESCO*. Предполагаемое датским правительством увеличение расходов на оборону логично укладывается в данную схему. Участие датских военных в операциях ЕС, видимо, будет избирательным. Из действующих в настоящее время оно наиболее вероятно в Боснии и Герцеговине (операция «Алтея») и в военно-морской операции у берегов Сомали («Аталанта»). Участие в операциях в Африке пока вызывает сильную критику со стороны части политиков и общества Дании.

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

Дата выпуска: 27 июня 2022 г.

Denmark's referendum on cancellation of the defense opt-out

Author. *Liudmila Babynina*, Candidate of Political Science, Head of the Center for Political Integration studies, Institute of Europe RAS. Address: 125993, Moscow, Mokhovaya street, 11-3B. E-mail: lbabynina@yandex.ru

Abstract. *On June 1, 2022, a referendum was held in Denmark, according to which the country canceled its existing exceptions within the framework of the EU defense policy. Denmark will now be able to take part in all activities of the CSDP, including the projects of permanent structured cooperation (PESCO). The referendum results were affected by external factors, mainly the events in Ukraine. The author assesses the referendum results and consequences of abolition of exceptions in the field of defense for Denmark, the EU in general and the CSDP in particular.*

Key words: *European Union, Denmark, European defense, CSDP, Danish reservations, defense opt-out, referendum.*

DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics21920227379>

EDN: <https://www.elibrary.ru/PEWSAI>

<http://www.zapiski-ieran.ru>

Release date: June 27, 2022.