

СРАВНИТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА COMPARATIVE POLITICS RUSSIA

2024 • Т. 15 № 2

Свидетельство о регистрации средства массовой информации ПИ № ФС 77 – 81006 от 30 апреля 2021 г.
и ЭЛ № ФС 77 – 63932 от 9 декабря 2015 г. (онлайн)



МЕЖДУНАРОДНЫЙ РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР

Оксана Викторовна Гаман-Голутвина
МГИМО (Россия, Москва)

ШЕФ-РЕДАКТОР

Максим Александрович Сучков
МГИМО (Россия, Москва)

ОТВЕТСТВЕННЫЙ СЕКРЕТАРЬ

Софья Константиновна Бакина
МГИМО (Россия, Москва)

Председатель

Андрей Анатольевич Байков
МГИМО (Россия, Москва)

Татьяна Александровна Алексеева
МГИМО (Россия, Москва)

Вячеслав Яковлевич Белокреницкий
Институт востоковедения РАН (Россия, Москва)

Алексей Демосфенович Богатуров
Россия, Москва

Айше Дитрих
Ближневосточный технический университет
(Турция, Анкара)

Александр Жебит
Федеральный университет (Бразилия, Рио-де-Жанейро)

Виктория Ивановна Журавлева
РГГУ (Россия, Москва)

Клаус Зегберс
Свободный университет Берлина (Германия, Берлин)

Чарльз Зиглер
Университет Луисвилла (США, Луисвилл)

Ольга Владимировна Зиневич
НГТУ (Россия, Новосибирск)

Акихиро Ивасита
Университет Хоккайдо (Япония, Саппоро)

Михаил Васильевич Ильин
НИУ ВШЭ (Россия, Москва)

Гэй Кристофферсен
Университет Джона Хопкинса, Нанкинский Центр (США-Китай)

Айгуль Кульназарова
Университет Тама (Япония, Токио)

Виктор Лаврентьевич Ларин
Институт истории археологии и этнографии народов
Дальнего Востока ДВО РАН (Россия, Владивосток)

Валерий Георгиевич Ледаев
НИУ ВШЭ (Россия, Москва)

Марина Михайловна Лебедева
МГИМО (Россия, Москва)

Чинтамани Махалатра
Университет имени Джавахарлала Неру (Индия)

РЕДАКТОРЫ ВЫПУСКА

Максим Александрович Сучков
Софья Константиновна Бакина
Дарья Павловна Жабина
Анастасия Вячеславовна Павлова
Анастасия Арсентьевна Ситова
Татьяна Яковлевна Щербак

Виктор Павлович Макаренко
ЮФУ (Россия, Ростов-на-Дону)

Василий Васильевич Михеев
ИМЭМО РАН (Россия, Москва)

Ефим Иосифович Пивовар
РГГУ (Россия, Москва)

Евгений Васильевич Попов
МГИМО (Россия, Москва)

Ли Син
Пекинский педагогический университет
(Китай, Пекин)

Леонид Владимирович Сморгун
СПбГУ (Россия, Санкт-Петербург)

Марина Вадимовна Стрежнева
ИМЭМО РАН (Россия, Москва)

Дмитрий Викторович Стрельцов
МГИМО (Россия, Москва)

Иван Николаевич Тимофеев
РСМД (Россия, Москва)

Анн де Тинги
Сьянж По (Франция, Париж)

Алишер Файзуллоев
Университет мировой экономики и дипломатии Узбекистана
(Узбекистан, Ташкент)

Ши Чиюй
Тайваньский Национальный университет,
Университет Сунь Ятсена
(Китай, Тайвань, Тайбэй)

Чжао Хуацзэн
Фуданьский университет (Китай, Шанхай)

Татьяна Алексеевна Шаكلةина
МГИМО (Россия, Москва)

Людмила Ивановна Шерстова
ТГУ (Россия, Томск)

Джин Уилсон
Уитон Колледж; Гарвардский университет (США)

У Юйшань
Академия Синика (Китай, Тайвань, Тайбэй)

КОМПЬЮТЕРНАЯ ВЕРСТКА

Дмитрий Евгеньевич Волков

Журнал основан в 2009 г.
С начала издания – № 52

УЧРЕДИТЕЛИ

Издательская группа «Юрист»
МГИМО МИД России

Журнал издается при поддержке Про-
граммы стратегического академического
лидерства «Приоритет-2030»

ИНДЕКСИРОВАНИЕ

Журнал включен в международные
и российские библиографические базы
данных, в том числе ESCI Web of Science
Core Collection, Google Scholar, BAK, RINCC
и другие.

Зарегистрирован Федеральной службой
по надзору в сфере связи, информационных
технологий и массовых коммуникаций.

Свидетельство о регистрации средства
массовой информации ПИ № ФС 77 – 81006
от 30 апреля 2021 г. и ЭЛ № ФС 77 – 63932
от 9 декабря 2015 г. (онлайн)

web-page: sravpol.ru

ISSN (print) 2221-3279

ISSN (online) 2412-4990

Отпечатано в отделе оперативной
полиграфии и множительной
техники МГИМО МИД России.
119454, Москва,
проспект Вернадского, д. 76.

Тираж 2000 экз. Объем 12,99 усл. п.л.
Заказ № 1725.

Мнения и оценки, содержащиеся в публикуемых материалах, могут не совпадать с позицией редакции,
учредителей в лице МГИМО МИД России и издательской группы «Юрист», а также организаций, аффилированных
с авторами.

© Журнал «Сравнительная политика», 2024
© О.В. Гаман-Голутвина, 2024
© Издательская группа «Юрист», 2024

СРАВНИТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА COMPARATIVE POLITICS RUSSIA

2024 • Volume 15 № 2

Свидетельство о регистрации средства массовой информации ПИ № ФС 77 – 81006 от 30 апреля 2021 г.
и ЭЛ № ФС 77 – 63932 от 9 декабря 2015 г. (онлайн)



INTERNATIONAL EDITORIAL COUNCIL

EDITOR-IN-CHIEF

Dr Oksana V. Gaman-Goluvina
MGIMO-University (Russia, Moscow)

DEPUTY EDITOR-IN-CHIEF

Dr Maxim A. Suchkov
MGIMO-University (Russia, Moscow)

EXECUTIVE SECRETARY

Sofia K. Babkina
MGIMO-University (Russia, Moscow)

Chairman

Dr Andrey A. Baykov
MGIMO-University (Russia, Moscow)

Dr Tatiana A. Alekseeva
MGIMO-University (Russia, Moscow)

Dr Viacheslav Ya. Belokrenitsky
Institute for Oriental Studies, RAS (Russia, Moscow)

Dr Alexei D. Bogaturov
Russia, Moscow

Ayşe Dietrich
Middle East Technical University (Turkey, Ankara)

Alisher Faizullaev
University of World Economics and Diplomacy of
Uzbekistan (Uzbekistan, Tashkent)

Gaye Christoffersen
Johns Hopkins University, Nanjing Center
(USA-China, Nanjing)

Zhao Huasheng
Fudan University (PRC, Shanghai)

Dr Mikhail V. Ilyin
Higher School of Economics (Russia, Moscow)

Akihiro Iwashita
University of Hokkaido (Japan, Sapporo)

Dr Aigul Kulnazarova
Tama University (Japan)

Dr Viktor L. Larin
RAS (Russia, Moscow)

Dr Marina M. Lebedeva
MGIMO-University (Russia, Moscow)

Chintamani Mahapatra
Jawaharlal Nehru University (India)

Dr Victor P. Makarenko
Southern Federal University (Russia, Rostov-on-Don)

Dr Vasily V. Mikheev
Institute of World Economy and International Relations
RAS (Russia, Moscow)

Dr Efim I. Pivovarov
Russian State University for the Humanities (Russia,
Moscow)

Dr Evgeny V. Popov
MGIMO-University (Russia, Moscow)

ASSOCIATE EDITORS

Dr Maxim A. Suchkov
Sofia K. Babkina
Daria P. Zhabina
Anastasia V. Pavlova
Anastasia A. Sigova
Tatiana Ya. Shcherbak

Klaus Segbers
Free University of Berlin (Germany, Berlin)

Dr Tatiana A. Shakleina
MGIMO-University (Russia, Moscow)

Chih-yu Shih
National Taiwan and National Sun Yat-sen
University (China, Taiwan, Taipei City)

Dr Lyudmila I. Sherstova
Tomsk State University (Russia, Tomsk)

Dr Leonid V. Smorgunov
Saint Petersburg State University
(Russia, Saint Petersburg)

Dr Marina V. Strezheva
Institute of World Economy and International
Relations RAS (Russia, Moscow)

Dr Dmitry V. Streltsov
MGIMO-University (Russia, Moscow)

Dr Ivan N. Timofeev
Russian International Affairs Council
(Russia, Moscow)

Anne de Tinguy
Sciences Po (France, Paris)

Jeanne L. Wilson
Wheaton College; Harvard University (USA)

Yu-Shan Wu
Institute of Political Science, Academia Sinica
(China, Taiwan, Taipei City)

Li Xing
Beijing Normal University (PRC, Beijing)

Alexander Zhebit
Federal University of Rio de Janeiro
(Brazil, Rio de Janeiro)

Dr Viktoria I. Zhuravleva
Russian State University for the Humanities
(Russia, Moscow)

Charles E. Ziegler
University of Louisville (USA)

Dr Olga V. Zinevich
Novosibirsk State Technical University
(Russia, Novosibirsk)

COMPUTER LAYOUT

Dmitry E. Volkov

Журнал основан в 2009 г.
С начала издания – № 52

PUBLISHERS
Publishing Group "Yurist"
MGIMO-University

The journal is published with the support
of the "Priority 2030" Strategic Academic
Leadership Program

INDEXING

The journal is included in international and
Russian bibliographic databases, including
ESCI Web of Science Core Collection, Google
Scholar, Higher Attestation Commission, RSCI
and others.

web-page: svrapol.ru
ISSN (print) 2221-3279
ISSN (online) 2612-4990

Printed at the Department
of Operational Polygraphy and
Multiplication Technology,
MGIMO University.
76 Prospekt Vernadskogo,
Moscow, Russia, 119454.
Circulation 2000 copies.
Order No. 1725.

The opinions expressed in *Comparative Politics Journal* are those of the authors and contributors, and do not necessarily reflect those of the editors, the editorial board, MGIMO University, Publishing Group "Yurist", or the organizations to which the authors are affiliated.

© Comparative Politics, 2024
© O.V. Gaman-Goluvina, 2024
© Publishing Group "Yurist", 2024

СТАРЫЙ КОНТИНЕНТ В НОВОМ МИРЕ

СОДЕРЖАНИЕ НОМЕРА

ПРЕДСТАВЛЯЯ НОМЕР

Сохранится ли Старый Свет в новом мире?
О.В. Гаман-Голутвина
(МГИМО МИД России)

ВОПРОСЫ СТРАНОВЕДЕНИЯ В КОМПАРАТИВИСТСКОМ ИЗМЕРЕНИИ: ЕВРОПА

Понимание энергетической безопасности
ключевыми центрами силы (Россия, КНР США, ЕС)
Ю.В. Боровский
(МГИМО МИД России)

Эволюция подхода ЕС к Центральной Азии:
от «доброжелательного наблюдателя»
к геополитическому игроку
Я.В. Лексюткина
(СПбГУ)

«Европеизация» китайского направления
внешней политики ФРГ в начале 2020-х гг.:
национальные интересы и наднациональные ограничения
Ю.Ю. Мельникова
(РСМД)

Проблемы антикризисного реагирования
франко-германского тандема после 2022 г.
А.П. Соколов
(МГИМО МИД России)

Особенности участия Германии
в подготовке армий Афганистана, Мали и Украины
Ф.О. Трунов
(ИНИОН РАН)

НАУЧНЫЙ ДЕБЮТ

Помощь развитию как инструмент внешней
политики стран Бенилюкс: особенности структуры
и параметры трансформации подходов
А.А. Посаженикова
(МГИМО МИД России, ИМЭМО РАН)

ИНТЕРВЬЮ

с Алексеем
А. Громыко
(ИЕ РАН)

"OLD WORLD" IN A NEW WORLD

CONTENTS

EDITORIAL NOTE

4 Will the Old World Be Preserved in the New World?
Dr. Oksana V. Gaman-Golutvina
(MGIMO University)

COUNTRY STUDIES IN THE COMPARATIVIST DIMENSION: EUROPE

11 The Vision of Energy Security by Key Power Centers
(Russia, China, USA, and the EU)
Dr. Yury V. Borovsky
(MGIMO University)

31 Evolution of the EU Approach to Central Asia:
from Positive Observer to Geopolitical Player
Dr. Yana V. Leksyutina
(St Petersburg University)

50 Europeanization of the Germany's China Policy
in Early 2020s: National Interests
and Supranational Limitations
Dr. Julia Ju. Melnikova
(RIAC)

76 The Challenges of Crisis Response
of the Franco-German Tandem after 2022
Dr. Artem P. Sokolov
(MGIMO University)

92 Features of Germany's Participation in Training of Afghan,
Malian and Ukrainian Armies
Dr. Philipp O. Trunov
(INIION RAS)

SCIENTIFIC DEBUT

109 Development Assistance as Benelux Countries'
Foreign Policy Tool: Structural and Transformational Aspects
Anastasia A. Posazhennikova
(MGIMO University, IMEMO RAS)

INTERVIEW

134 with Dr. Alexey
A. Gromyko
(IE RAS)

СОХРАНИТСЯ ЛИ СТАРЫЙ СВЕТ В НОВОМ МИРЕ?

Представляемый номер посвящен одной из ключевых тем отечественной политики и политической мысли – рассмотрению реалий европейской политики в контексте отношений России и зарубежной Европы. И дело не только в том, что на протяжении многих лет европейские государства были ключевыми экономическими партнерами Российской Федерации с внушительным объемом товарооборота. Столь весомый статус европейской тематики для отечественного дискурса глубоко закономерен и обусловлен исторически: начиная с петровской эпохи, европейские институты и нравы были референтными для образованных слоев русского общества. Со временем зарубежная Европа стала значимым *Другим* для отечественного самосознания и одновременно – осью идентификации. Поэтому инициированный (прежде всего политическим руководством Европейского союза) разрыв с Российской Федерацией – не только экономический и политический, но и культурный – стал весьма болезненным для отечественного социума. Если инициированный США конфликт с Россией имеет по преимуществу экономическое и политическое измерения, то травмирующее восприятие конфликта с Европой определено для российского гражданского и экспертного сообщества прежде всего его духовно-культурным содержанием.

Ключевым вопросом европейского бытия ныне является возможность сохранения его цивилизационной и политико-экономической субъектности. Значение Европы в качестве общемирового центра влияния важно как для нее самой, так и для нашего общества. В замечательно содержательном интервью журналу директор Института Европы РАН, член-корреспондент РАН А.А. Громыко прав: без России Большая Европа невозможна – Западная Европа и окружающие ее члены ЕС останутся лишь Малой Европой. На протяжении нескольких веков Западная Европа, географически являясь малой частью Евразии на периферии континента, имела статус неформального «центра управления» миром. Однако

в настоящее время приходится констатировать весьма печальную для наших соседей диспозицию: европоцентризм мировой политики давно ушел в прошлое, Европа для современных международных отношений все больше становится периферией.

Не в последнюю очередь это связано с эрозией в европейском социуме традиционных христианских норм и гуманистических ценностей, что в сочетании с демографическим кризисом может действительно привести к «закату Европы». Сценарий «Гибели Запада», как звучит название знаменитой книги в точном переводе, сегодня имеет не нулевую вероятность воплощения. Действительно, осмысление истории мировых цивилизаций подтверждает, что воспроизводство не гарантировано вне адекватных и результативных усилий.

При этом А.А. Громыко справедливо отмечает: укрепление российской идентичности не перпендикулярно европейской культуре и точно не равнозначно антиевропеизму, в случае которого существует опасность «вместе с водой» утратить и нечто много более ценное. В свое время Н.А. Бердяев отмечал «слабость срединной культуры» в России – исторически русская культура, в том числе политическая, характерна колебаниями в режиме маятника притяжения–отталкивания, а ее носители порой привержены крайностям – как в любви, так и в неприятии. И действительно, наиболее продуктивной стратегией в сохранении России как государства–цивилизации является концепт взаимовыгодного и взаимно уважительного диалога цивилизаций. Тем более это важно в связи с тем, что «однополярный момент» ушел в историю, контуры будущего мироустройства только формируются, эксперты обсуждают его возможную структуру – биполярность, полицентризм, их сочетание? И каким может быть этот / эти новый / новые порядок / порядки? Многосоставными или внутренне гомогенными структурами? Точный ответ на эти вопросы может дать время, однако ясно, что этот чаемый новый порядок не возникнет без напряженных и концептуально выстроенных усилий.

Успех в текущей глобальной конкуренции определяется многими факторами, среди которых не последнюю роль играют эффективность лидерства и управления, ресурсная обеспеченность, результативность проводимой политики. На европейских лидеров надежд пока не много – новое поколение европейских политиков серьезно идеологизировано и пока далеко от прагматизма, вне которого достижение успеха в глобальной конкуренции весьма сомнительно. Относительно ресурсной обеспеченности ЕС имеет наиболее слабые по сравнению с конкурентами – Китаем, США, Россией, региональными восходящими центрами глобального Востока и Юга – позиции. В наибольшей мере это касается энергообеспеченности. Представленный Ю.В. Боровским в данном выпуске анализ

энергетической обеспеченности и современного понимания Россией, КНР, США и ЕС концепта энергетической безопасности показывает существенную разницу подходов, обусловленную различиями в ресурсной состоятельности. Европейский союз, который критически зависит от импорта ископаемых энергоносителей, рассматривает энергетическую безопасность в первую очередь через призму надежности импортных поставок энергии. Как чистый нетто-импортер ЕС нуждается не только в безопасной и надежной, но и приемлемой по цене, экологичной и климатически нейтральной энергии. Заслуживает сожаления тот факт, что в понимании Брюсселя риски в данной области серьезно идеологизированы и увязываются главным образом с Россией. Характерно также, что акцент лидеров ЕС на климатической нейтральности в контексте «энергоперехода» позволяет трактовать эту увязку как направленную на достижение не только безопасности энергоснабжения, но также энергетической автономности. При этом исследования автора показывают, что лидеры ЕС ставят продвижение собственных энергетических интересов выше взаимовыгодного и равноправного энергетического сотрудничества с другими игроками.

Сырьевая обделенность ЕС во многом объясняет его возросший интерес к постсоветским государствам Центральной Азии, состоящий, как показывает Я.В. Лексютина, в стремлении использовать транзитные и инфраструктурные возможности региона для развития энергетических и транспортных путей в обход России, а ресурсный потенциал региона – для снижения зависимости от Китая в плане климатического и цифрового перехода. На фоне борьбы с энергозависимостью от России руководство ЕС упустило момент, когда его ресурсная зависимость от Китая превысила таковую от РФ. Приведенные данные впечатляют: 98% критически важных для ЕС редкоземельных материалов, 93% магния, 97% литья поступают в Евросоюз из Китая. Поэтому в настоящее время Брюссель предсказуемо развернулся к богатому сырью центральноазиатскому региону в поисках противовеса Китаю посредством диверсификации поставок. Впрочем, политику ЕС в Центральной Азии определяет не только экономика: отчетливо просматриваются и геополитические соображения, состоящие в ограничении не только российского, но и китайского влияния. Геополитические соображения и ранее присутствовали в подходе ЕС к региону. Однако сейчас на смену прежнему «доброжелательному безразличию» к региону приходит стремление Брюсселя стать здесь активным геополитическим игроком, рассматривающим, что верно отмечено Я.В. Лексютиной, региональную конкуренцию с другими крупными акторами как игру с нулевой суммой. Однако пока европейскому объединению не удалось стать влиятельной геополитической величиной в регионе, что может быть связано как

с недостаточной ресурсной оснащенностью (в широком смысле – времени, эффективности, настойчивости), так и недостатком общей субъектности и мощи.

В контексте рассмотрения политики ЕС по отношению к другим геополитическим акторам представляет серьезный интерес – и академический, и прикладной – понимание соотношения национального и наднационального уровней принятия решений в Евросоюзе. Ю.Ю. Мельникова логично предлагает рассмотрение случая Германии в качестве референтного для этого ракурса. Вектором выглядит возрастание влияния наднациональных органов ЕС на национальную политику государств-членов, что ограничивает пределы самостоятельности стран и реабилитирует частичный отход исследователя от изучения роли государств в структурировании общеевропейских институтов в пользу анализа воздействия последних на своих участников. Адекватной методологической рамкой обоснованно избран дискурс «европеизации», позволяющий не просто зафиксировать обусловленность национальных политик наднациональной архитектурой ЕС, но также выявить границы национальной автономности и ее эволюцию на примере истории германо-китайского взаимодействия. Посредством концепта «европеизации» автор прослеживает постепенное проникновение элементов централизации в управление интеграционным объединением и последующую трансформацию национальных институтов, политик и моделей поведения в пользу общеевропейских. Убедительность выводам сообщает опора на результаты проведенного автором качественного анализа опубликованных за период 2020–2024 гг. документов, выпущенных ведущими аналитическими центрами Германии. Эмпирически подкрепленное заключение о том, что «смены вех» берлинской политики скоррелированы со значимыми сдвигами общеевропейской политики, позволяет сделать вывод об усилении влияния наднационального уровня на формирование национальных политик. Опора на опыт Германии как локомотива ЕС усиливает аргументацию и позволяет прогнозировать укрепление данной тенденции в условиях трансформации мирового порядка, в рамках которого востребована внутренняя консолидация Евросоюза для укрепления его конкурентоспособности.

Германия как экономический лидер ЕС обоснованно привлекает внимание, в том числе в рамках обсуждения военного измерения европейских реалий. Эксперты правомерно констатируют: уходят времена, когда страна была запасным на скамейке военных игроков – голос ФРГ звучит все громче в вопросах военной стратегии Европы. Германия прочно удерживает роль лидера среди европейских членов НАТО, оказывающего военно-техническую помощь киевскому режиму вопреки недовольству немалой части собственного общества. Причем правительство страны

с упорством, определенно заслуживающим более достойного применения, продолжает этот курс, несмотря на то, что предоставленные Киеву в 2023–2024 гг. вооружения, военная техника и участие инструкторов бундесвера в обучении кадров ВСУ не принесли ожидаемого результата, а оказываемая Киеву поддержка потенциально чревата прямым военным конфликтом ФРГ с РФ. С учетом данных обстоятельств и с точки зрения определения случайности или закономерности неудач бундесвера в подготовке подразделений Вооруженных сил Украины представляют интерес результаты сопоставления Ф.О. Труновым данного опыта с результатами участия бундесвера в подготовке армий Афганистана и Мали. Все три кейса очень различны, но их объединяет общий знаменатель – мотивация государства-организатора, который посредством института инструкторов и советников получает возможность опосредованного участия в военном управлении страной-реципиентом. При этом государство-патрон имеет возможность влияния без выраженного эффекта иностранного присутствия. Убедительность выводам Трунова сообщают не только различия объектов подготовки, но и масштаб тренировочной деятельности инструкторов и советников ФРГ, которые к 2024 г. подготовили порядка 50 тысяч иностранных военнослужащих, что сопоставимо с численностью армии среднего по размерам государства. Тем не менее во всех трех странах результаты не оправдали ожиданий, о чем свидетельствуют развал афганской армии, утрата контроля над малийской армией, провалы украинских подразделений в достижении поставленных целей. Не исключено, что неудачи реципиентов стали проекцией несовершенства наставника – эксперты отмечают такие характеристики бундесвера, как бюрократизация, устаревшая материально-техническая база, дефицит кадров. Но более вероятно, что неоптимальное соотношение затраченных усилий и ресурсов, с одной стороны, и их результатов – с другой, могут быть интерпретированы как итог недостаточного учета специфических характеристик реципиентов и механического использования успешного в иной среде внешнего опыта.

Актуализация силового измерения немецкой политики получает развитие в статье А.П. Соколова, развернутой в плоскости исследования франко-германских отношений на новом витке европейской истории. Конфликтный диалог в рамках этого тандема более полутора веков выступал «нервом» внутриевропейской политики. После выхода Британии из ЕС в категории государств «высшей лиги» Евросоюза остались только Франция и Германия, и решение большинства ключевых вопросов общеевропейской политики во многом зависит от внутренних отношений в этом дуэте. Рассмотрение А.П. Соколовым способов использования руководителями этих стран украинского кризиса для решения внутривнутриполитических

проблем отражает как текущие позиции обеих, так и их перспективные устремления, что обусловлено параметрами их статуса. Власти ФРГ поспешили использовать внешние обстоятельства как способ объяснения экономических трудностей, рычаг для репозиционирования роли и повышения статуса ФРГ в системе международных отношений посредством комплексного наращивания потенциала и организационно-управленческих характеристик бундесвера, ускорения «зеленого энергоперехода» и нивелирования энергозависимости от России. Существенным элементом этого процесса стал пересмотр принципов германо-российского взаимодействия. Франция как обладатель ядерного оружия и постоянный член Совета Безопасности ООН не видит необходимости менять свой международный статус по примеру ФРГ за счет фундаментального переосмысления подходов к внешнеполитической деятельности – внутриполитические конфликты (прежде всего экономической природы) не вышли за пределы суверенного контура страны.

Сюжет статьи А.А. Посаженниковой призван «закольцевать» европейскую тематику выпуска: концепция содействия развитию звучит некоторой, хотя и вольно трактуемой, аллюзией к «миссии белого человека». Рассмотрение опыта содействия развитию в качестве инструмента внешней политики стран Бенилюкс показывает разнообразие мотивов участия Бельгии, Нидерландов и Люксембурга в международной помощи развивающимся странам. Несмотря на некоторое (хотя и незначительное) мотивационное разнообразие трех стран, включающее в том числе этико-идеологический компонент, общим знаменателем и базовой мотивацией их практик в сфере содействия развитию является прагматизм – ориентация в той или иной мере на получение экономической выгоды и сохранение влияния в бывших колониях (Бельгия, Нидерланды), либо расширение возможностей в качестве финансового хаба, осуществляющего операции в том числе на растущих рынках (Люксембург).

Не стоит отрицать и имиджевую составляющую мотивации – использование технологий «мягкой силы» традиционно нацелено на создание благоприятного восприятия оказывающей поддержку страны в принимающем помощь социуме. Но все же базовая мотивация доноров – вполне прагматичная, что в целом соответствует менталитету данных обществ и позволяет провести линию из прошлого в будущее: европейская культура исторически многолика. В ней сочетаются идеалы ценностей и интересы цен. И в этом состоит не порок, а сила европейской культуры: в достойной пьесе причудливо переплетаются элементы драмы и комедии – однотонными и однозначными бывают лишь плоские ходульные сюжеты, подлинная культура глубока, как и отражаемая ею реальность, в которой одного лишь серого цвета – не менее пятидесяти оттенков... И потому есть основания

надеяться, что Старый Свет переболеет своей «недетской» болезнью «левизны», сохранит свою великую неповторимую культуру и, явив миру новые достижения, сохранит также свою цивилизационную субъектность...

О.В. Гаман-Голутвина,
главный редактор журнала «Сравнительная политика»,
член-корреспондент РАН, заведующая кафедрой сравнительной
политологии МГИМО МИД России, президент РАПН,
член Общественной палаты России и ОП Москвы,
заместитель председателя Общественного Совета
при Минобрнауки РФ

ПОНИМАНИЕ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ КЛЮЧЕВЫМИ ЦЕНТРАМИ СИЛЫ (РОССИЯ, КНР, США, ЕС)

Юрий БОРОВСКИЙ
МГИМО МИД России

Аннотация: 2020-е гг. не стали более стабильными с точки зрения энергетической безопасности. Пандемия *COVID-19*, оказавшая глубокое влияние на мировую экономику и энергетику, конфронтация между Россией и Западом, затронувшая глобальные поставки энергоносителей, эскалация напряженности на богатом углеводородами Ближнем Востоке, дисбалансы, возникающие в контексте четвертого «энергоперехода» – эти и многие другие факторы дестабилизируют мировую систему энергоснабжения, провоцируя высокую волатильность цен на энергоносители. Подходы государств к проблеме энергетической безопасности остаются во многом стереотипными и включают три базовых компонента: безопасность энергоснабжения, энергетическую независимость, безопасность энергетического спроса. Цель исследования – комплексный анализ современного понимания энергетической безопасности Россией, КНР, США и ЕС с опорой на основополагающие доктринальные документы. Исследование показало, что Россия смотрит на собственную энергетическую безопасность одновременно через призму безопасности энергетического спроса, безопасности энергоснабжения и энергетической независимости. В Китае понимание энергетической безопасности выстроено с фокусом на безопасность энергоснабжения и достижение энергетической независимости в контексте «энергоперехода». Это связано с тем, что Китай критически зависит от импорта углеводородов, а также является крупнейшим в мире источником парниковых газов. Соединенные Штаты, несмотря на приобретение статуса нефтегазового нетто-экспортера, продолжают понимать энергетическую безопасность в смысле безопасности энергоснабжения и энергетической независимости, однако все более усиливают ее трактовку с точки зрения безопасности энергетического спроса. В Европейском союзе, критически зависящем от импорта углеводородов, во главу угла ставится безопасность энергоснабжения, а также энергетическая независимость в контексте «энергоперехода». Россия, КНР, США и ЕС видят энергетическую безопасность в защитном ключе, а США и ЕС – еще и в наступательном. США, ЕС и Россия, в отличие от Китая, политизируют собственное понимание энергетической безопасности. Если Россия

Юрий Викторович Боровский – доктор исторических наук, профессор, кафедра международных отношений и внешней политики России, МГИМО МИД России.

ORCID: 0000-0001-8855-5147. E-mail: yuribor@mail.ru
119454, Москва, Проспект Вернадского, д. 76.

Благодарность. Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда №24-48-10015, международный проект «Трансформация военно-политических, энергетических и социально-гуманитарных аспектов системы европейской безопасности: значение для Союзного государства».

Поступила в редакцию: 26.03.2024

Принята к публикации: 07.05.2024

Конфликт интересов: Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

и КНР демонстрируют открытость к международному энергетическому сотрудничеству, то США и ЕС больше настроены на продвижение собственных интересов в энергетической сфере, в том числе через конфронтацию.

Ключевые слова: Россия, КНР, США, ЕС, энергетическая безопасность, безопасность энергоснабжения, энергетическая независимость, безопасность энергетического спроса, энергопереход

Введение

С точки зрения обеспечения энергетической безопасности 2020-е гг. не стали более стабильными для человечества. После экономического спада, вызванного пандемией *COVID-19*, в 2021 г. мир столкнулся с очередным энергетическим кризисом, связанным с неготовностью мировой энергетики к быстрому подъему после окончания пандемии. На фоне возникшего дефицита цены на ископаемые энергоносители и энергию значительно выросли, что стало настоящим испытанием для экономик многих стран.

В феврале 2022 г. Россия и Запад вступили в противостояние в связи с проведением специальной военной операции на Украине. Оно вывело политизацию мировой энергетики на небывало высокий уровень. Дисбаланс европейской и мировой энергетики и новый, еще более резкий, всплеск цен на ископаемые энергоносители и энергию были вызваны двумя факторами: разновекторными санкционными рестрикциями западных стран в адрес топливно-энергетического комплекса (ТЭК) России, а также остановкой поставок российских углеводородов по привычным трубопроводным и морским маршрутам, в том числе в силу актов терроризма на государственном уровне (подрыв ниток газопроводов «Северный поток-1,2»)¹.

В 2022 г. страны разделились на тех, кто готов и не готов взаимодействовать с Россией в энергетической области. Это размежевание указало, что опрометчивое и форсированное продвижение «зеленой» энергетической повестки при забвении первостепенных императивов энергетической безопасности чревато серьезными экономическими и политическими последствиями для любого игрока. В 2022 г. на нефть, газ и уголь в энергобалансе мира приходилось 82%, в энергобалансе России – 86%, КНР и США – 81%, ЕС – 71%². Это свидетельствует, что ситуация в мировом энергоснабжении кардинально не изменилась с первых мировых нефтяных кризисов 1970-х гг., а четвертый

¹ *Известия* (2023) Путин назвал подрыв «Северных потоков» терроризмом на госуровне. Available at: <https://iz.ru/1587758/2023-10-11/putin-nazval-podryv-severnykh-potokov-terrorizmom-na-gosurovne> (дата обращения: 04.03.2024).

² *BP* (2023) Statistical Review of World Energy. Available at: <https://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html> (accessed 12 March 2024).

«энергопереход», предполагающий переключение человечества на возобновляемые и иные углеродно нейтральные источники энергии, случится, при благоприятном исходе, только ближе к середине текущего века.

Цель настоящего исследования – комплексный анализ современного понимания энергетической безопасности ключевыми глобальными игроками для выявления совпадающих и конфликтных интересов, кооперационного и конфликтного потенциала. Россия, КНР, США и ЕС оказывают определяющее влияние на мировую систему энергоснабжения. Россия и США принадлежат к нетто-экспортерам, КНР и ЕС – к нетто-импортерам углеводородов. США и ЕС представляют западный, Россия и КНР – незападный мир. Опираясь на системный, исторический и сравнительный (компаративный) методы исследования, автор изучает доктринальные энергетические документы, выявляя определенные стереотипы и логики поведения рассматриваемых субъектов.

«Энергетическая безопасность» как понятие международного контекста

Термин «энергетическая безопасность» (англ. *“energy security”*) – продукт мировых нефтяных кризисов 1973–1974 и 1979–1980-х гг. С того времени он неизменно трактуется в трех базовых, стереотипных смыслах: безопасность энергоснабжения (англ. *“security of energy supply”*), энергетическая независимость (англ. *“energy independence”*) и безопасность энергетического спроса (англ. *“security of energy demand”*) (Боровский, 2022).

Под энергетической безопасностью в значении безопасности энергоснабжения понимается гарантированный доступ государства, его экономики и граждан к необходимым по объему и приемлемым по цене источникам энергии. Энергетическая безопасность, отождествляемая с энергетической независимостью, означает энергетическую самодостаточность или энергетический суверенитет страны (Schelly, Bessette et al., 2020), то есть ее способность опираться всецело или преимущественно на собственные источники энергии. И, наконец, энергетическая безопасность, сводящаяся к безопасности энергетического спроса, связывается с гарантированным, достаточным по объему и приемлемым по цене сбытом избыточных (для страны-экспортера) энергоносителей на внешних рынках (Sovacool, 2016; Yergin, 2020; Боровский, 2022).

Страны, которые критически зависят от импорта энергоносителей, вполне естественно склонны понимать энергетическую безопасность как безопасность энергоснабжения и энергетическую независимость. Напротив, страны, самодостаточные в энергетическом плане и обладающие потенциалом для экспорта энергоносителей, видят энергетическую безопасность в первую очередь как безопасность энергетического спроса, хотя и для них также важны безопасность энергоснабжения и энергетическая независимость. К примеру, без технологического суверенитета и инвестиций невозможно самостоятельно добывать нефть и газ, перерабатывать и экспортировать их.

В центре трех трактовок энергетической безопасности пока находится ископаемое углеродное топливо (см. статистику выше). При возможной смене «углеродной парадигмы» в середине текущего столетия на место нефти, газа и угля, вероятно, придут другие, также по-разному доступные и дефицитные ресурсы. К таковым относятся, например, редкоземельные металлы, водород, ядерное топливо, без которых пока сложно представить постуглеродную, климатически нейтральную энергетику как настоящего, так и будущего (Борисов, 2020; Гулиев & Соловова, 2021).

Наличие базовых, стереотипных трактовок не отменяет того обстоятельства, что у каждой страны всегда есть свое собственное, субъективное видение энергетической безопасности. Оно формируется исходя из индивидуальных приоритетов и уязвимостей, обусловленных текущей международной обстановкой, ресурсным потенциалом, состоянием энергетической инфраструктуры, географическим положением, экономическими возможностями, политической системой и другими факторами. Более того, политика любого государства в области энергетической безопасности может зависеть от мнения граждан, а их восприятие проблем энергоснабжения может отличаться в зависимости от образования, профессиональной деятельности, места проживания, возраста или даже пола (Sovacool, 2016). Тем не менее подходы всех стран мира к проблеме энергетической безопасности во многом стереотипны и строятся главным образом в вышеуказанных трех базовых смыслах (Боровский, 2022).

В последнем десятилетии XX в. и еще более определенно в XXI в. проблема энергетической безопасности стала приобретать экологическое и климатическое измерение (Iyke, 2023; Luft, Korin & Gupta, 2011; Yergin, 2020; Боровский, 2022). В ежегодном «Прогнозе мировой энергетики», подготовленном в конце 2022 г. Международным энергетическим агентством (МЭА), отмечалось, что новая парадигма энергетической безопасности подразумевает не только надежность и (ценовую) доступность энергии, но и одновременное снижение вредных выбросов в атмосферу, в том числе в контексте осуществления глобального перехода к чистым, углеродно нейтральным источникам энергии³.

Российский взгляд на энергетическую безопасность

Доктрина энергетической безопасности Российской Федерации (ДЭБ), утвержденная в мае 2019 г., – документ, в котором наиболее содержательно и актуализировано изложено российское видение энергетической безопасности страны в современном международном контексте. Согласно ДЭБ, энергетическая безопасность – состояние защищенности экономики и населения страны от угроз национальной безопасности в сфере энергетики, при котором обеспечивается выполнение предусмотренных законодательством

³ *The International Energy Agency* (2022) *World Energy Outlook*. Available at: <https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2022/executive-summary> (accessed 16 March 2024).

РФ требований к топливно- и энергоснабжению потребителей (имеется в виду надежность, эффективность, технологическая независимость, социальная ориентированность, экологичность и др.), а также выполнение экспортных контрактов и международных обязательств РФ⁴.

Хотя последняя Доктрина энергетической безопасности Российской Федерации была опубликована до начала Специальной военной операции (СВО) России на Украине в феврале 2022 г. и последующей острой конфронтации России и Запада, в том числе в сфере энергетики, данный документ сохраняет свою актуальность.

Значимое место в документе занимает комплекс внешних вызовов, рисков и угроз, на которые России предстоит реагировать в обозримой перспективе. Они охватывают пять крупных типов угроз.

Во-первых, рост мирового предложения нефти, газа и угля, который вынуждает Россию, как ведущего экспортера этих энергоносителей, остро конкурировать с другими производителями и сталкиваться с высокой волатильностью цен, негативно влияющей на ее экономику.

Во-вторых, наращивание международных усилий по реализации климатической повестки и ускоренному переходу к «зеленой» экономике, что фундаментально меняет структуру мирового энергетического спроса, когда на смену нефти, газу и углю (главным составляющим энергетического экспорта России) стремительно приходят другие, прежде всего возобновляемые источники энергии (ВИЭ) и технологии постуглеродной эпохи. Эти глобальные изменения требуют фундаментальной перестройки российской экономики и ТЭК, включая его экспортную составляющую.

В-третьих, введение определенным кругом иностранных государств дискриминационных и санкционных мер, направленных на ограничение доступа российских энергетических компаний к внешним экспортным рынкам, долгосрочному финансированию, современным технологиям и оборудованию, мешающих им осуществлять совместные проекты с иностранными партнерами, а также подрывающих единое функционирование энергетических систем России и других стран.

В-четвертых, сохраняющаяся технологическая зависимость ТЭК России от внешних поставщиков, создающая риски как для производства, так и для экспорта российских энергоносителей.

В-пятых, возникновение и эскалация на территориях государств, сопредельных с Россией и ее союзниками, или в других регионах мира вооруженных конфликтов, угрожающих добыче, транспортировке или потреблению российских энергоресурсов, а также ограничивающих возможность использования российских технологий и оказания российскими организациями услуг в сфере энергетики⁵.

⁴ Доктрина энергетической безопасности РФ (утверждена указом президента РФ от 13 мая 2019 г. № 216). Available at: <https://minenergo.gov.ru/ministry/energy-security-doctrine> (дата обращения: 16.03.2024).

⁵ Там же.

В ДЭБ Россия заявляет о своей поддержке международных усилий, направленных на противодействие изменению климата и защиту окружающей среды, а также о своей готовности к сотрудничеству в данной области. Вместе с тем она считает недопустимым рассмотрение климатических и экологических вопросов с предвзятой точки зрения, ущемление интересов государств-производителей ископаемых энергоресурсов и намеренное игнорирование таких аспектов устойчивого развития, как обеспечение всеобщего доступа к энергии и развитие чистых углеводородных энергетических технологий⁶.

Энергетическая стратегия Российской Федерации на период до 2035 г.⁷, опубликованная в июне 2020 г., опирается, как отмечено в самом документе, на понимание энергетической безопасности, изложенное в ДЭБ 2019 г., включая обозначенный набор вызовов, угроз и рисков. В документе также говорится, что Россия, исходя из своих национальных интересов, ресурсного и интеллектуального потенциала, а также с учетом необходимости достижения Целей устойчивого развития (ЦУР), одобренных Генеральной Ассамблеей ООН, намерена вносить существенный вклад в обеспечение глобальной энергетической безопасности.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (СНБ), утвержденной в июле 2021 г., говорится о важности «укрепления суверенной государственности России как страны, способной проводить самостоятельную внешнюю и внутреннюю политику, эффективно противостоять попыткам внешнего давления»⁸. В документе отмечается, что энергетическая безопасность является частью всей системы обеспечения национальной безопасности страны. Отдельно указывается на риски, связанные с усилиями иностранных государств по установлению контроля над транспортными маршрутами и воспрепятствованию освоению Россией Арктики. В остальном СНБ повторяет положения, изложенные в ДЭБ 2019 г.⁹

И, наконец, Концепция внешней политики Российской Федерации, опубликованная в марте 2023 г. (уже после начала СВО) также касается проблематики энергетической безопасности. В документе констатируется, что безответственные макроэкономические решения ряда стран, их противоправные односторонние ограничительные меры и недобросовестная конкуренция, злоупотребление ими своим доминирующим положением создают глобальные экономические проблемы, затрагивающие, помимо прочего, энергетические рынки¹⁰.

⁶ Доктрина энергетической безопасности РФ (утверждена указом президента РФ от 13 мая 2019 г. № 216). Available at: <https://minenergo.gov.ru/ministry/energy-security-doctrine> (дата обращения: 16.03.2024).

⁷ Энергетическая стратегия РФ на период до 2035 года (утверждена распоряжением правительства РФ от 9 июня 2020 г. № 1523-р). Available at: <https://minenergo.gov.ru/ministry/energy-strategy> (дата обращения: 16.03.2024).

⁸ Стратегия национальной безопасности РФ (утверждена указом президента РФ от 02.07.2021 г. №400). Available at: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/47046> (дата обращения: 16.03.2024).

⁹ Там же.

¹⁰ Концепция внешней политики РФ (утверждена Президентом РФ 31 марта 2023 г. №229) Available at: <https://www.mid.ru/ru/detail-material-page/1860586/> (дата обращения: 16.04.2024).

Россия является самодостаточной в энергетическом плане страной, а также крупным нетто-экспортером углеводородов и ведущим поставщиком энергетических технологий и услуг на мировом рынке. В вопросе обеспечения энергетической безопасности руководство страны обеспокоено тем, чтобы национальный ТЭК был в состоянии стабильно, эффективно, независимо и экологично обеспечивать экономику страны и граждан доступными энергоресурсами и энергией, а также на должном высоком уровне выполнять свои экспортные функции в контексте трансформирующейся мировой энергетики, острой конкуренции, а также дискриминационных, политизированных действий других государств. В российском подходе сплелись воедино все три стереотипа в понимании энергетической безопасности – безопасность энергетического спроса, безопасность энергоснабжения и энергетическая независимость.

Трактуя энергетическую безопасность в защитном ключе и реагируя на дискриминационные, политизированные действия других стран в отношении российского ТЭК, Россия не может не политизировать энергетику и смотрит (возможно, вынужденно) на нее как на инструмент межгосударственного соперничества. Демонстрируя решительность в противостоянии внешнему давлению, страна одновременно сохраняет открытость к любому конструктивному международному сотрудничеству. Как представляется, российское понимание энергетической безопасности кооперационно и неконфронтационно по своей сути, однако допускает жесткие ответы на недружественные действия других стран и их объединений.

Китайское видение энергетической безопасности

В декабре 2020 г. Информационное бюро Госсовета КНР опубликовало стратегический документ «Энергетика в новую эру Китая» (первый аналогичный документ был представлен в 2014 г.). В нем указывается на два обстоятельства. Во-первых, после XVIII Всекитайского съезда КПК, состоявшегося в ноябре 2012 г., Китай вступил в новую эру. Во-вторых, в июне 2014 г. председатель КНР Си Цзиньпин выдвинул новую и актуальную по настоящее время стратегию энергетической безопасности страны, которая построена вокруг четырех реформ и одного сотрудничества.

Первая реформа связана с устранением ненужного энергопотребления или, иными словами, повышением энергоэффективности; вторая – с диверсификацией энергоснабжения; третья – с совершенствованием энергетических технологий; четвертая – с оптимизацией административной системы для ускорения роста энергетического сектора. Одно сотрудничество заключается в готовности КНР к «всестороннему сотрудничеству с другими странами с целью обеспечения энергетической безопасности в открытой среде»¹¹.

¹¹ *The State Council Information Office of the People's Republic of China* (2020) Energy in China's New Era. Available at: https://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/202012/21/content_WS5fe0572bc6d0f725769423cb.html (accessed 16 April 2024).

В марте 2021 г. Всекитайское собрание народных представителей утвердило 14-й пятилетний план КНР на 2021–2025 гг. Данный документ является центральным с точки зрения национального стратегического развития. Его немалая часть посвящена энергетике Китая и проблеме энергетической безопасности.

Согласно плану, китайское руководство выделяет безопасность снабжения страны ископаемыми энергетическими ресурсами в отдельное стратегическое направление. Оно ориентировано на укрепление ресурсной базы КНР с учетом имеющихся запасов и технологий; диверсификацию и расширение источников нефтегазового импорта; поддержку безопасности стратегических каналов и узлов транспортировки углеводородов в направлении Китая; совершенствование системы стратегических нефтегазовых резервов страны, а также развитие тех международных механизмов ценообразования и торговли углеводородами, в которых КНР отводится центральное место, в т.ч. за счет перехода на расчеты в национальной валюте. Понимая, что уголь по-прежнему служит основой энергетической безопасности страны, китайские власти рассчитывают придерживаться разумного подхода в процессе отказа от угля и перехода на другие источники энергии¹².

По состоянию на 2022 г. доля нефти в энергобалансе Китая составляла 18% (70% – импорт), доля газа – 9% (40% – импорт). В будущем зависимость Китая от импортного газа будет только расти по мере его отказа от угля (55% в энергобалансе, 0% зависимость от импорта в 2022 г.) как наиболее экологически и климатически вредного источника энергии, даже несмотря на достаточность угольных запасов¹³.

Строительство современной энергетической системы КНР определено пятилетним планом в качестве еще одного стратегического направления национального развития, от которого зависит энергетическая безопасность страны. Пекин намерен совершить «энергетическую революцию» – создать чистую, низкоуглеродную, безопасную и одновременно эффективную энергосистему, способную улучшить возможности национального энергообеспечения в современных условиях. В частности, речь идет о создании разноточниковых взаимодополняющих баз чистой энергетики (англ. *“multi-energy complementarity clean energy bases”*), интеллектуальной трансформации электросетей, увеличении каналов передачи сверхвысокого напряжения (англ. *“ultra-high-voltage (UHV)”*), внедрении новейших технологий накопления энергии, развитии водородной энергетики, масштабной электрификации

¹² *Outline of the People's Republic of China 14th Five-Year Plan for National Economic and Social Development and Long-Range Objectives for 2035* (approved by National People's Congress in March 2021). Available at: <https://cset.georgetown.edu/publication/china-14th-five-year-plan/> (accessed 18 March 2024).

¹³ BP (2023) *Statistical Review of World Energy*. Available at: <https://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html> (accessed 12 March 2024).

транспорта и перспективных исследованиях в сфере квантовой энергетики, фотоники, микро- и нанoeлектроники, биотехнологии, искусственного интеллекта, синхротронного излучения¹⁴.

Наконец, реагирование на изменение климата, которое нельзя рассматривать в отрыве как от традиционной, так и новой углеродно нейтральной энергетики, фигурирует в плане в качестве отдельного стратегического трека. В сентябре 2020 г. председатель КНР Си Цзиньпин пообещал, что Китай достигнет пика выбросов парниковых газов до 2030 г., а углеродной нейтральности – до 2060 г.¹⁵ Данные цели впоследствии были зафиксированы в 14-м пятилетнем плане КНР. В документе также говорится, что Китай будет не только продвигать чистую энергетику, но и осуществлять эффективный контроль за выбросами парниковых газов, улучшит способность национальной экосистемы поглощать углерод, а также будет конструктивным партнером в международном сотрудничестве по климату как в рамках ООН, так и по линии Юг-Юг.

В ряде современных исследований Китай относят к главным драйверам глобальной климатической гонки и «энергетического перехода» (Гаранина, 2021), хотя до 2011 г. он категорически отказывался брать на себя какие-либо обязательства по ограничению выбросов, но затем стал фактическим конкурентом ЕС и США в движении к углеродной нейтральности (Lazard, 2021). В 2005 г. КНР стала крупнейшим источником парниковых газов в мире, обогнав по этому показателю США (6,8 против 6,2 млрд тонн CO₂-экв.). В 2022 г. на КНР приходилось уже 12,0 млрд тонн CO₂-экв., в то время как на США – только 5,2 млрд тонн CO₂-экв.¹⁶

Таким образом, в Китае понимание энергетической безопасности выстроено с фокусом на безопасность энергоснабжения страны, а также на достижение энергетической независимости в контексте четвертого «энергетического перехода». Данный подход вполне закономерен, поскольку Китай критически зависит от импорта углеводородов, а также является крупнейшим в мире источником парниковых газов (Бобылев, Барабошкина, Джу, 2020). Вместе с тем Пекин повсеместно подчеркивает неагрессивность политики КНР в области энергетической безопасности, ее неполитизированность и ненаправленность против каких-либо стран, а также готовность к разноплановому международному энергетическому сотрудничеству. Такое понимание энергетической безопасности кооперационно по своей сути и, в сущности, является собой модель позитивной, неконфликтной энергетической политики.

¹⁴ *Outline of the People's Republic of China 14th Five-Year Plan for National Economic and Social Development and Long-Range Objectives for 2035* (approved by National People's Congress in March 2021). Available at: <https://cset.georgetown.edu/publication/china-14th-five-year-plan/> (accessed 18 March 2024).

¹⁵ Ibid.

¹⁶ BP (2023) *Statistical Review of World Energy*. Available at: <https://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html> (accessed 12 March 2024).

Американский взгляд на энергетическую безопасность

Современная энергетическая политика США является отражением взглядов администраций президента Д. Трампа (2017–2021 гг.) и Дж. Байдена (2021–2025 гг.), представляющих Республиканскую и Демократическую партии. В нынешнем столетии республиканцы продолжают делать ставку на традиционную энергетику, связанную с ископаемыми ресурсами (нефть, газ, уголь), а демократы активно лоббируют скорейший переход на углеродно нейтральные источники энергии (Боровский, 2023). Вместе с тем и одни, и другие неизменно считают обеспечение энергетической безопасности одним из важнейших приоритетов страны.

Администрация Трампа, исходя из Стратегии национальной безопасности (СНБ) США, принятой в декабре 2017 г., связывает обеспечение энергетической безопасности Соединенных Штатов и всего мира с защитой глобальной энергетической инфраструктуры от кибернетических и физических угроз, диверсификацией источников энергии, поставщиков и маршрутов поставки энергоносителей, а также наличием стратегических нефтяных резервов. В деле обеспечения энергетической безопасности США готовы действовать совместно с союзниками и партнерами, оказывая им необходимую поддержку. Вместе с тем в стратегии говорится, что доступ к внутренним источникам чистой, доступной по цене и надежной энергии является «основой процветающей, безопасной и могущественной Америки на десятилетия вперед»¹⁷. В этом смысле администрация Трампа не отвергает «зеленую» энергетику, но видит ее в качестве основы энергоснабжения США в более отдаленном будущем. Россия обвиняется в документе в использовании энергетики для усиления своего международного влияния¹⁸.

Администрация Байдена, согласно СНБ от октября 2022 г., предпочитает говорить о климатической и энергетической безопасности (англ. “*climate and energy security*”). Данная «связка» неслучайна и объясняется в стратегии тем, что долгосрочная энергетическая безопасность США и всего мира зависит от чистой энергии – возобновляемой и иной. По мнению команды Байдена, внедрение чистой энергии способно не только решить глобальный климатический кризис – «экзистенциальный вызов» человечества и проблему национальной безопасности США, – но и устранить угрозы, исходящие от государств-экспортеров, использующих нефть и газ в политических целях, таких как Россия¹⁹.

¹⁷ *Trump White House – National Archives* (2017) The National Security Strategy of the United States of America. Available at: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> (accessed 19 March 2024).

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *The White House* (2022) The National Security Strategy of the United States of America. Available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf> (accessed 19 March 2024).

Вместе с тем, признавая, что переход на чистую энергию случится не скоро, администрация Байдена подтверждает готовность США обеспечивать энергетическую безопасность в текущих условиях совместно с союзниками и партнерами, в том числе на различных институциональных уровнях. Подчеркивается важность не только безопасного доступа стран мира к важнейшим цепочкам поставок ископаемых энергоносителей, но и ценовой доступности энергии. В стратегии не говорится о необходимости развития стратегических нефтяных резервов, однако постоянно указывается на важность скорейшей замены ископаемого топлива чистыми источниками энергии²⁰.

По большому счету во взглядах администраций Д. Трампа и Дж. Байдена на энергетическую безопасность нет принципиальных расхождений. И первая, и вторая ратуют за то, чтобы мировая система энергоснабжения могла работать в защищенном режиме (в том числе относительно политизированных, злонамеренных и нерыночных действий некоторых экспортеров); была доступна всем, а цены на энергоносители находились на приемлемом уровне. В долгосрочном плане администрация Дж. Байдена связывает энергетическую безопасность с чистой энергетикой, а администрация Д. Трампа считает, что в будущем США будут опираться на чистые энергоносители и технологии.

Со времен нефтяных кризисов 1970-х гг. в американском дискурсе укоренилась практика отождествления двух понятий – энергетической безопасности и энергетической независимости (Hakes, 2008). Еще в ноябре 1973 г. президент Р. Никсон в рамках проекта «Независимость» (*Project Independence*) поставил задачу нивелировать критическую зависимость США от импортных углеводородов (Brown, 2002). Однако только «сланцевая революция», свершившаяся в США в конце 2000-х гг., сделала эту задачу достижимой. В СНБ, принятой администрацией Б. Обамы в феврале 2015 г., отмечалось, что США, обретающие энергетическую независимость, становятся мировым энергетическим лидером, способным защитить не только себя, но и союзников от «энергетического оружия» некоторых нефтегазовых экспортеров, прежде всего России²¹.

Д. Трамп, в годы президентства которого США стали нетто-экспортерами нефти и газа, провозгласил курс США на глобальное энергетическое доминирование (англ. *“energy dominance”*). В СНБ от декабря 2017 г. отмечалось, что впервые за многие поколения Соединенные Штаты станут страной, доминирующей в мировой энергетике. Под глобальным энергетическим доминированием США в документе понималось их центральное место в мировой

²⁰ *The White House* (2022) The National Security Strategy of the United States of America. Available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf> (accessed 19 March 2024).

²¹ *Obama White House – National Archives* (2015) The National Security Strategy of the United States of America. Available at: https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf (accessed 19 March 2024).

энергетической системе – в качестве производителя, потребителя и новатора. Глобальное энергетическое доминирование США объявлялось условием, при котором мировые энергетические рынки будут свободными, американская энергетическая инфраструктура устойчивой и защищенной, мировой доступ к энергии диверсифицированным, а отношение к окружающей среде приоритетным. Немаловажно, что глобальное энергетическое доминирование США связывалось администрацией Д. Трампа не только с существенными запасами углеводородов, ставшими доступными благодаря «сланцевой революции», но и с возобновляемой и иной инновационной энергетикой, развиваемой в стране²².

Администрация Дж. Байдена, судя по официальным документам и заявлениям, не педалирует статус США как энергетически независимой и доминирующей державы, поскольку сегодня он в большей степени связан с климатически вредной углеводородной энергетикой. Вместе с тем она говорит о климатической и энергетической безопасности, пытаясь тем самым переключить США и весь мир на новую парадигму обеспечения энергетической безопасности, в которой чистые источники энергии играют главенствующую роль, а Соединенные Штаты являются страной, определяющей «правила игры» и осуществляющей должный контроль, в том числе в своих экономических и геополитических интересах²³.

Соединенные Штаты совсем недавно были выраженным, уязвимым нетто-импортером углеводородов²⁴, однако благодаря «сланцевой революции» превратились в их нетто-экспортера. Как следствие, США продолжают, возможно, в инерционном режиме остро понимать энергетическую безопасность в смысле безопасности энергоснабжения и энергетической независимости, однако все более отчетливо усиливают трактовку этой проблемы с точки зрения безопасности энергетического спроса. Вместе с тем претензии США на глобальное доминирование в полной мере распространились на сферу энергетики, что прослеживается в риторике последних администраций. Первая связывает это доминирование (и «наступательный» курс) преимущественно с традиционной энергетикой, вторая – с чистой, углеродно нейтральной. При этом США в существенной степени политизируют собственное видение энергетической безопасности, видя своей важной задачей противодействие странам, использующим углеводороды и энергию в политических целях,

²² *Trump White House – National Archives* (2017) The National Security Strategy of the United States of America. Available at: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> (accessed 19 March 2024).

²³ *The White House* (2022) The National Security Strategy of the United States of America. Available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf> (accessed 19 March 2024).

²⁴ Прим. автора: в 2022 г. на углеводороды приходилось в американском энергобалансе 71%. См.: *BP* (2023) Statistical Review of World Energy. Available at: <https://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html> (accessed 12 March 2024).

в первую очередь России. Подобный взгляд на энергетическую безопасность создает значительный потенциал для конфликта с другими странами, прежде всего незападными экспортерами углеводородов.

Энергетическая безопасность в дискурсе ЕС

На сегодняшний день в Европейском союзе, члены которого критически зависят от импорта ископаемых энергоносителей (в 2022 г. доля нефти, газа, угля в энергобалансе ЕС составила 71%, из которых импорт – 85%²⁵), есть концептуально оформившееся понимание энергетической безопасности. Еще в документах, принятых Европейской комиссией в 1993–2013 гг.²⁶, энергетическая безопасность ЕС рассматривалась в первую очередь через призму безопасности (или надежности) импортных поставок энергии. Параллельно указывалось на проблему конкурентоспособности (или ценовой доступности) и устойчивости (или экологичности) энергоснабжения в рамках единой Европы. Таким образом, можно говорить о сложившейся уже к середине 2010-х гг. триаде энергетической безопасности ЕС: надежность, доступность и экологичность (Кавешников, 2023).

В мае 2014 г. Европейская комиссия, реагируя на украинский кризис, впервые представила Европейскую стратегию в области энергетической безопасности (далее – ЕСЭБ), где более обстоятельно объяснила свое видение энергетической безопасности объединенной Европы²⁷. В документе было отмечено, что зимние перебои с поставками российского газа в начале 2006 и 2009 гг. сильно ударили по гражданам ЕС в ряде восточных государств-членов и, впервые со времен нефтяных кризисов 1970-х гг., стали тревожным сигналом для всего союза.

С точки зрения Брюсселя, европейская стратегия в области энергетической безопасности должна строиться вокруг решения двух главных задач. Первая, краткосрочная и среднесрочная, состоит в эффективной защите стран-членов от возможных перебоев с поставками импортных энергоносителей. Вторая, долгосрочная, заключается в фундаментальном устранении критической зависимости Евросоюза и стран-членов от отдельных видов импортного топлива, импортеров энергии и маршрутов доставки импортных энергоносителей. Решать поставленные задачи предлагается за счет диверсификации внешних поставщиков и источников энергии, строительства новой энерготранспортной инфраструктуры, сокращения энергопотребления

²⁵ BP (2023) Statistical Review of World Energy. Available at: <https://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html> (accessed 12 March 2024).

²⁶ *Green Paper. Towards a European strategy for the security of energy supply* (2000) Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52000DC0769> (accessed 20 March 2024).

Green Paper. A 2030 framework for climate and energy policies (2013) Available at: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0169:FIN:en:PDF> (accessed 20 March 2024).

²⁷ *European Energy Security Strategy* (2014) Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0330> (accessed 20 March 2024).

и повышения энергоэффективности, увеличения собственного производства энергии, в том числе за счет новых возобновляемых и иных энергетических технологий, а также солидарного, единого и транспарентного взаимодействия с внешними поставщиками. В ЕСЭБ повторяется тезис о том, что ЕС нуждается не только в безопасной (или надежной), но и конкурентной (т.е. приемлемой по цене) и устойчивой (т.е. экологичной и климатически нейтральной) энергии²⁸.

В феврале 2015 г. Еврокомиссия представила Рамочную стратегию формирования устойчивого Энергетического союза с перспективной политикой в области изменения климата²⁹. В части энергобезопасности документ повторял и усиливал тезисы, изложенные в ЕСЭБ 2014 г. В декабре 2019 г. Еврокомиссия (в рамках «Европейского зеленого курса») заявила, что Европейский союз, осуществляя свой «зеленый», климатически нейтральный переход, должен ставить во главу угла безопасное и диверсифицированное снабжение ресурсами, необходимыми для чистых технологий³⁰.

Для защиты экономики союза от дешевого импорта из стран, которые, в отличие от стран ЕС, не ставят перед собой высоких задач в области «зеленой» энергетики и климата, Брюссель пошел на внедрение Механизма трансграничного углеродного регулирования (МТУР, англ. *"Carbon Border Adjustment Mechanism"*). Он полноценно заработает в 2026 г. после переходного периода и на первом этапе станет применяться к импортируемым в ЕС железу, стали, алюминию, цементу, удобрениям, водороду и электричеству, а впоследствии охватит другие товары, что ощутимо ударит по «незеленым» экспортерам. Эта мера, помимо ее защитных функций, также призвана побуждать торговых партнеров ЕС активнее двигаться к их собственной углеродной нейтральности.

Хотя задачи ЕС в области энергетической безопасности напрямую не увязывались с вызовами и угрозами, якобы исходящими от России, из общего контекста было очевидно, что именно Москва является для Брюсселя главным «возмутителем спокойствия» в области энергоснабжения (Хлопов, 2023; Goldthau, 2016). Секьюритизация России как якобы ненадежного поставщика газа и энергоносителей в целом происходила в ЕС поэтапно: сначала в контексте первого и второго российско-украинских газовых конфликтов (в начале 2006 и 2009 гг. соответственно), затем украинского кризиса, разразившегося в феврале 2014 г. (Боровский & Шишкина, 2021b; Tichý, 2019).

²⁸ *European Energy Security Strategy* (2014) Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0330> (accessed 20 March 2024).

²⁹ *EUR-Lex* (2015) Energy Union Package. A Framework Strategy for a Resilient Energy Union with a Forward-Looking Climate Change Policy. Available at: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:1bd46c90-bdd4-11e4-bbe1-01aa75ed71a1.0001.03/DOC_1&format=PDF (accessed 20 March 2024).

³⁰ *European Commission* (2019) The European Green Deal. Available at: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/story-von-der-leyen-commission/european-green-deal_en (accessed 20 March 2024).

Финальным «триггером» в процессе секьюритизации российских энергетических поставок в ЕС стали начавшаяся в феврале 2022 г. СВО России на Украине и последующая конфронтация Брюсселя и Москвы (Кавешников, 2023; Хлопов, 2023; Siddi, 2022).

Следует отдельно отметить, что газовая директива, принятая в ЕС в 2009 г. и вошедшая в так называемый Третий энергетический пакет, была призвана противодействовать монополизации европейского газового рынка, прежде всего со стороны российского «Газпрома». В Брюсселе определенно не хотели, чтобы у Москвы был рычаг давления на страны ЕС и союз в целом (Боровский & Шишкина, 2021a).

Опираясь на имеющиеся представления и наработки, Еврокомиссия уже в начале марта 2022 г. предложила план *“REPowerEU”* – пакет экстренных мер для ликвидации энергозависимости Европейского союза от России³¹. В мае была обнародована более детальная версия этого плана³². В качестве направлений действий в ней обозначались форсированная диверсификация поставок российского газа, прежде всего за счет создания новых возможностей для импорта сжиженного природного газа (СПГ), ускорение реализации программ повышения энергоэффективности, развития ВИЭ и увеличения мощностей по хранению энергии. Ряд мер, обозначенных в *“REPowerEU”*, предполагалось реализовать в срочном порядке – до конца 2022 г., в то время как другие были рассчитаны до конца текущего десятилетия³³.

Примечательно, что Брюссель связал *“REPowerEU”* с *“Fit for 55”*³⁴ – пакетом амбиционных законодательных мер Еврокомиссии в области перехода ЕС к углеродно нейтральной энергетике. По мнению Брюсселя, форсированный отказ ЕС от импорта ископаемого топлива из России должен положительно повлиять на движение стран союза к их климатической нейтральности к 2050 г.³⁵ Заявленная в *“Fit for 55”* цель ЕС по достижению климатической нейтральности к 2050 г. напрямую не увязывается Брюсселем с достижением союзом энергетической независимости, однако де-факто именно это должно произойти в силу отказа от импортного ископаемого топлива и перехода на собственные углеродно нейтральные источники.

Таким образом, в Брюсселе сложилось четкое видение энергетической безопасности Европейского союза, присущее ярко выраженному нетто-импортеру. В фокусе находится в первую очередь надежное, а также доступное в ценовом плане и устойчивое (в экологическом и климатически

³¹ *EUR-Lex* (2022) *REPowerEU: Joint European Action for more affordable, secure and sustainable energy*. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2022%3A108%3AFIN> (accessed 20 March 2024).

³² *EUR-Lex* (2022) *REPowerEU Plan*. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2022%3A230%3AFIN> (accessed 20 March 2024).

³³ *Ibid.*

³⁴ *European Council of the European Union* (n.d.) *Fit for 55*. Available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/> (accessed 22 March 2024).

³⁵ *EUR-Lex* (2022) *REPowerEU Plan*. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2022%3A230%3AFIN> (accessed 20 March 2024).

нейтральном смысле) энергоснабжение ЕС. При этом риски Евросоюза в этой области в большой степени политизированы и увязываются главным образом с Россией. Стремление ЕС к климатической нейтральности в контексте «энергоперехода» косвенно указывает на то, что в Брюсселе трактуют энергетическую безопасность не только как безопасность энергоснабжения, но и как энергетическую независимость. Внедрение МТУР подчеркивает как защитный, так и наступательный характер энергетической политики ЕС. Вместе с тем Брюссель определенно ставит продвижение собственных энергетических интересов выше взаимовыгодного, равноправного энергетического сотрудничества с другими странами.

Заключение

Россия, КНР, США и ЕС видят энергетическую безопасность в защитном ключе, а США и ЕС – еще и в наступательном, что может создавать почву как для сотрудничества, так и для конфликта и соперничества. Все рассматриваемые субъекты считают своим приоритетом безопасность энергоснабжения, что может быть условием как для сближения позиций, так и для конфликта. Однако их общее стремление к энергетической независимости, а также желание России и США обеспечить безопасность энергетического спроса имеют явный конфликтный потенциал. США, ЕС и Россия, в отличие от КНР, определенно политизируют собственное понимание энергетической безопасности, предъявляя обвинения противоположной стороне в использовании «энергетического оружия», что только усиливает конфликтный потенциал их энергетических отношений. Тогда как Россия и КНР демонстрируют открытость относительно международного энергетического сотрудничества, США и ЕС больше настроены на продвижение собственных энергетических интересов, в том числе через конфронтацию (см. Таблицу 1).

Таблица 1. Понимание энергетической безопасности Россией, КНР, США, ЕС³⁶
Table 1. The Vision of Energy Security in Russia, China, USA, EU

Понимание энергетической безопасности	Россия	КНР	США	ЕС	Кооперационный / конфликтный потенциал относительно внешнего взаимодействия
Энергетическая безопасность с точки зрения безопасности энергоснабжения	√	√	√	√	Кооперационный и конфликтный
Энергетическая безопасности с точки зрения энергетической независимости, в том числе в рамках «энергоперехода»	√	√	√	√	Конфликтный
Энергетическая безопасность с точки зрения безопасности энергетического спроса	√		√		Конфликтный

³⁶ Источник: составлено автором.

Понимание энергетической безопасности	Россия	КНР	США	ЕС	Кооперационный / конфликтный потенциал относительно внешнего взаимодействия
Видение энергетической безопасности в защитном ключе	√	√	√	√	Кооперационный и конфликтный
Видение энергетической безопасности в наступательном ключе			√	√	Конфликтный
Политизация понимания энергетической безопасности	√		√	√	Конфликтный
Открытость к международному энергетическому сотрудничеству (А) / Навязывание собственной энергетической повестки (В)	А	А	В	В	Россия, КНР – кооперационный; США, КНР – конфликтный

Список литературы

1. Бобылев С.Н., Барабошкина А.В., Джу С. (2020) Приоритеты низкоуглеродного развития для Китая. *Государственное управление. Электронный вестник* 82: 114–139. DOI: 10.26425/2309-3633-2022-10-4-14-25.
2. Борисов М.Г. (2020) Энергетический переход и геополитика. *Восточная аналитика* 1: 7–16. DOI: 10.31696/2227-5568-2020-01-007-016.
3. Боровский Ю.В. (2022) *Международное измерение энергетической безопасности: Россия и мир (1991–2021 гг.)*. Москва: Аспект Пресс.
4. Боровский Ю.В. (2023) *Две Америки в современных международных отношениях (1991–2023 гг.)*. Москва: Аспект Пресс.
5. Боровский Ю.В., Шишкина О.В. (2021a) Приоритетные цели энергетической политики ЕС. *Современная Европа* 3: 117–127. DOI: 10.15211/sovereurope32021117127.
6. Боровский Ю.В., Шишкина О.В. (2021b) Секьюритизация энергоснабжения в рамках Евросоюза. *Вестник МГИМО Университета* 3: 57–81. DOI: 10.24833/2071-8160-2021-3-78-57-81.
7. Гаранина О.Л. (2021) Повестка энергетического перехода: вызовы для России в контексте пандемии. *Российский внешнеэкономический вестник* 4: 40–52. DOI: 10.24412.2072-8042-2021-4-40-52.
8. Гулиев И.А., Соловова Ю.В. (2021) Энергетический переход: понятие и исторический анализ. Особенности текущего энергетического перехода. *Вестник Алтайской академии экономики и права* 10–2: 98–105. DOI: 10.17513/vaael.1874.
9. Кавешников Н.Ю. (2023) *Реакция Евросоюза на энергетический кризис 2022 г. Аналитическая записка (РСМД)*. М.: РСМД.
10. Хлопов О.А. (2023) Эволюция энергетического сотрудничества России и ЕС: проблемы и перспективы. *Вопросы национальных и федеративных отношений* 3 (96): 1126–1136. DOI: 10.35775/PSI.2023.96.3.033.
11. Brown C.E. (2002) *World energy resources*. New York: Springer.
12. Goldthau A. (2016) *Assessing Nord Stream 2: regulation, geopolitics & energy security in the EU Central Eastern Europe & the UK*. London: EUCERS.
13. Hakes J. (2008) *A Declaration of Energy Independence*. New Jersey: John Wiley & Sons.
14. Iyke B.N. (2023) Climate change, energy security risk, and clean energy investment. *Energy Economics* 129. DOI: 10.1016/j.eneco.2023.107225.
15. Luft G., Korin A., Gupta E. (2011) Energy Security and Climate Change: A Tenuous Link. In Sovacool B. (ed.) *The Routledge Handbook of Energy Security*. New York: Routledge, pp. 43–55.

16. Schelly C., Bessette D. et al. (2020) Energy policy for energy sovereignty: Can policy tools enhance energy sovereignty? *Solar Energy* 205: 109–112. DOI: 10.1016/j.solener.2020.05.056.
17. Siddi M. (2022) EU-Russia Energy Relations. In Knodt M., Kemmerzell J. (eds) *Handbook of Energy Governance in Europe*. Springer, Cham, pp. 237–261.
18. Sovacool B.K. (2016) Differing cultures of energy security: An international comparison of public perceptions. *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 55(C): 811–822. DOI: 10.1016/j.rser.2015.10.144.
19. Tichý L. (2019) EU political discourse on the energy security relations with Russia. *European Political Science* 19(3): 603–621. DOI: 10.1057/s41304-019-00229-x.
20. Yergin D. (2020) *The New Map: Energy, Climate, and the Clash of Nations*. London: Penguin Press.

Comparative Politics. Volume 15. No. 2. April–June / 2024
DOI 10.46272/2221-3279-2024-2-15-1

THE VISION OF ENERGY SECURITY BY KEY POWER CENTERS (RUSSIA, CHINA, USA, AND THE EU)

Dr. Yury V. BOROVSKY – Professor, Department of International Relations and Foreign Policy of Russia, MGIMO University.

ORCID: 0000-0001-8855-5147. E-mail: yuribor@mail.ru
76 Prospect Vernadskogo, Moscow, Russia, 119454.

Acknowledgments. The study was supported by the Russian Science Foundation within international project №24-48-10015 “Transformation of Military-Political, Energy and Social-Humanitarian Aspects of the European Security System: Importance for the Union State”.

Received March 26, 2024

Accepted May 7, 2024

Abstract: The 2020s have witnessed increasing instability in energy security. The COVID-19 pandemic, which profoundly impacted the global economy and energy industry; the fierce confrontation between Russia and the West over the war in Ukraine, which has significantly disrupted global energy supplies; the ongoing tensions of tensions in the hydrocarbon-rich Middle East; and imbalances arising from the fourth energy transition are among the key factors destabilizing the global energy supply system, resulting in high volatility in energy prices. Countries' approaches to energy security remain largely conventional, focusing on three core aspects: security of energy supply, energy independence, and security of energy demand.

This study comprehensively analyzes the current understanding of energy security by Russia, China, the USA, the EU, based on their fundamental doctrinal documents. The findings indicate that Russia, as a self-sufficient country and major energy exporter, views its energy security through the lenses of security of energy demand, security of energy supply, and energy independence. China prioritizes security of energy supply and strives for energy independence amid the energy transition, a natural approach given its critical dependence on hydrocarbon imports and status as the world's largest source of greenhouse gases. The United States, despite becoming a net oil and gas exporter, continues to prioritize security of energy supply and energy independence, with

an increasing emphasis on security of energy demand. The European Union, critically dependent on hydrocarbon imports, focuses primarily on security of energy supply and energy independence within the context of the energy transition.

While Russia, China, the US, and the EU predominantly view energy security defensively, the US and the EU also adopt an offensive stance. Unlike China, the US, the EU, and Russia politicize their understanding of energy security. Despite this, Russia and China demonstrate openness to international energy cooperation, whereas the US and the EU are more inclined to promote their energy sector interests through confrontation.

Keywords: Russia, China, USA, EU, energy security, security of energy supply, energy independence, security of energy demand, energy transition

References:

1. Bobylev S.N., Baraboshkina A.V., Dzhu S. (2020) Prioritety nizkouglerodnogo razvitiya dlya Kitaya [Low-carbon development priorities for China] *Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyi vestnik* [Public administration. Electronic Bulletin] 82: 114–139. DOI: 10.26425/2309-3633-2022-10-4-14-25. (In Russian).
2. Borisov M.G. (2020) Energeticheskii perekhod i geopolitika [Energy transitions and geopolitics]. *Vostochnaya analytika* [Eastern analytics] 1:7–16. DOI: 10.31696/2227-5568-2020-01-007-016. (In Russian).
3. Borovsky Yu.V. (2022) *Mezhdunarodnoe izmerenie energeticheskoi bezopasnosti (1991–2021)* [The international dimension of energy security: Russia and the world (1991–2021)]. Moscow, Aspect Press. (In Russian).
4. Borovsky Yu.V., Martynov B.F. (2023) *Dve Ameriki v sovremennykh mezhdunarodnykh otnosheniyakh (1991–2023)* [Two Americas in Modern International Relations (1991–2023)]. Moscow, Aspect Press. (In Russian).
5. Borovsky Yu.V., Shishkina O.V. (2021a) Prioritetnye tseli energeticheskoi politiki ES [Priority objectives of the EU energy policy]. *Sovremennaya Evropa* [Contemporary Europe] 3: 117–127. DOI: 10.15211/soveurope32021117127. (In Russian).
6. Borovsky Yu.V., Shishkina O.V. (2021b) Sekuritizatsiya energosnabzheniya v ramkakh Evrosoyuza [Securitization of energy supply within the European Union]. *Vestnik MGIMO Universiteta* [MGIMO Review of International Relations] 3: 57–81. DOI: 10.24833/2071-8160-2021-3-78-57-81. (In Russian).
7. Brown C.E. (2002) *World energy resources*. New York: Springer.
8. Garanina O.L. (2021) Povestka energeticheskogo perekhoda: vyzovy dlya Rossii v kontekste pandemii [The energy transition agenda: challenges for Russia in the context of the pandemic]. *Rossiiskii vneshneekonomicheskii vestnik* [Russian Foreign Economic Bulletin] 4: 40–52. DOI: 10.24412.2072-8042-2021-4-40-52. (In Russian).
9. Goldthau A. (2016) *Assessing Nord Stream 2: regulation, geopolitics & energy security in the EU Central Eastern Europe & the UK*. London: EUCERS.
10. Guliev I.A., Solovova Yu.V. (2021) Energeticheskii perekhod: ponyatie i istoricheskii analiz. Osobennosti tekushchego energeticheskogo perekhoda [Energy transition: concept and historical analysis. Features of the current energy transition]. *Vestnik Altaiskoi akademii ekonomiki i prava* [Bulletin of the Altai Academy of Economics and Law] 10–2: 98–105. DOI: 10.17513/vaael.1874. (In Russian).
11. Hakes J. (2008) *A Declaration of Energy Independence*. New Jersey: John Wiley & Sons.
12. Iyke B.N. (2023) Climate change, energy security risk, and clean energy investment. *Energy Economics* 129. DOI: 10.1016/j.eneco.2023.107225.
13. Kaveshnikov N. Yu. (2023) *Reaktsia Evrosoyuza na energeticheskii krizis 2022 g. Analyticheskaya zapiska (RSMD)* [The EU's response to the 2022 energy crisis. Analytical Note (RIAC)]. Moscow: RIAC. (In Russian).

14. Khlopov O.A. (2023) Evolutsia energeticheskogo sotrudnichestva Rossii i ES: problem i perspektivy [The evolution of energy cooperation between Russia and the EU: problems and prospects]. *Voprosy natsionalnykh i federativnykh otnoshenii [Issues of national and federal relations]* 3 (96): 1126–1136. DOI: 10.35775/PSI.2023.96.3.033. (In Russian).
15. Luft G., Korin A., Gupta E. (2011) Energy Security and Climate Change: A Tenuous Link. In Sovacool B. (ed.) *The Routledge Handbook of Energy Security*. New York: Routledge, pp.
16. Schelly C., Bessette D. et al. (2020) Energy policy for energy sovereignty: Can policy tools enhance energy sovereignty? *Solar Energy* 205: 109–112. DOI: 10.1016/j.solener.2020.05.056.
17. Siddi M. (2022) EU–Russia Energy Relations. In Knodt M., Kemmerzell J. (eds) *Handbook of Energy Governance in Europe*. Springer, Cham, pp. 237–261.
18. Sovacool B.K. (2016) Differing cultures of energy security: An international comparison of public perceptions. *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 55(C): 811–822. DOI: 10.1016/j.rser.2015.10.144.
19. Tichý L. (2019) EU political discourse on the energy security relations with Russia. *European Political Science* 19(3): 603–621. DOI: 10.1057/s41304-019-00229-x.
20. Yergin D. (2020) *The New Map: Energy, Climate, and the Clash of Nations*. London: Penguin Press.

ЭВОЛЮЦИЯ ПОДХОДА ЕС К ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ: ОТ «ДОБРОЖЕЛАТЕЛЬНОГО НАБЛЮДАТЕЛЯ» К ГЕОПОЛИТИЧЕСКОМУ ИГРОКУ

Яна ЛЕКСЮТИНА

Санкт-Петербургский государственный университет

Аннотация: В последние годы (и особенно после февраля 2022 г.) наблюдается резкая активизация Брюсселя на центральноазиатском направлении. Рост интереса к Центральной Азии обусловлен стремлением ЕС развивать в регионе альтернативную версию инфраструктурного развития и связанности в противовес китайской инициативе «Пояс и путь», использовать ресурсный потенциал региона для снижения зависимости от Китая в вопросах «зеленой» и цифровой трансформации, а транзитный потенциал региона – для развития энергетических и транспортных коридоров в обход России. Новая геополитическая ситуация и развивающиеся в Центральной Азии тенденции расцениваются в Брюсселе как предоставляющие «окно возможностей» для наращивания присутствия ЕС. Более того, политику ЕС в отношении Центральной Азии начинают детерминировать геополитические интересы: сдерживание России, ограничение влияния России и Китая на регион, снижение зависимости ЕС от Китая становятся магистральными целями политики Брюсселя в Центральной Азии. «Доброжелательное безразличие» к региону, некогда, хотя и с некоторыми оговорками, характерное для ЕС, сменяется стремлением Брюсселя стать в регионе крупным геополитическим игроком, рассматривающим региональную конкуренцию с другими крупными акторами как игру с нулевой суммой. В статье дается ретроспективный анализ политики ЕС в отношении Центральной Азии на протяжении всего периода официального взаимодействия сторон. В фокусе статьи – прослеживание эволюции целей, приоритетов и интересов ЕС в регионе, выявление движущих сил, определявших политику Брюсселя в отношении региона на разных исторических этапах, определение используемого для реализации поставленных целей инструментария. В статье также характеризуются наиболее крупные инициативы ЕС, предназначенные для региона. Автор приходит к выводу, что в сложившейся геополитической ситуации Центральная Азия не имеет самостоятельного значения для Брюсселя: политика в отношении региона строится через призму и в соответствии с логикой конфронтации с Россией и хеджирования рисков, связанных с Китаем.

Ключевые слова: ЕС, Центральная Азия, стратегия, концепция стратегической автономии, «Большая игра», геополитические интересы, связанность, транспортные коридоры, Россия, Китай

Яна Валерьевна Лексютина – доктор политических наук, профессор РАН, профессор кафедры американских исследований, Санкт-Петербургский государственный университет.

ORCID: 0000-0001-6766-1792 E-mail: lexvana@ya.ru

199034, Россия, Санкт-Петербург, Университетская наб. д.7-9.

Поступила в редакцию: 03.06.2024

Принята к публикации: 04.07.2024

Конфликт интересов: Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Благодарность. Статья выполнена за счет гранта Российского научного фонда № 24-28-00249, <https://rscf.ru/project/24-28-00249/>

Введение

С момента образования новых независимых государств на постсоветском пространстве на протяжении долгого времени Центральная Азия (далее в тексте – ЦА) находилась на периферии внешнеполитических интересов ЕС. Регион географически далек от ЕС¹, социокультурные связи исторически минимальны, политические и экономические интересы Евросоюза там по сравнению с другими регионами были незначительны. ЕС не ставил перед собой цель превратиться в ключевого геополитического игрока в регионе и не вступал в открытую конкуренцию за региональное присутствие с другими крупными внешними акторами. Отношение Брюсселя к ЦА вполне соответствовало предложенной Р. Бурнашевым метафоре – «доброжелательное безразличие»².

Однако реализуемый Брюсселем в последние годы внешнеполитический курс в отношении ЦА весьма отличается от проводимого ранее, что находит отражение как в официальной риторике ЕС, так и в его практической деятельности. Как видится автору данной статьи, в подходе Евросоюза к региону определяющим становится фактор «значимого другого», против которого собственно и выстраивается ныне стратегия Брюсселя в ЦА. При этом «значимым другим» для ЕС выступают сразу два внешних актора – Россия и Китай, каждый из которых несет разные угрозы, вызовы и риски для Брюсселя.

Данная статья призвана, с одной стороны, продемонстрировать эволюцию целей, приоритетов, интересов и инструментария ЕС по их достижению в регионе на протяжении прошедших десятилетий и, с другой стороны, аргументировать тезис о том, что современная политика ЕС в отношении региона не может по-прежнему характеризоваться как «доброжелательное безразличие», сейчас она строится через призму и в соответствии с логикой конфронтации с Россией и хеджирования рисков, связанных с Китаем. Факторы России и Китая становятся политикоформирующими для ЕС в выстраивании его взаимодействия с ЦА. Геополитические расчеты, и ранее присутствовавшие в подходе Евросоюза к ЦА (так, российский фактор или «оттягивание» стран региона от России всегда были лейтмотивом европейской политики в регионе, хотя открыто на официальном уровне это не артикулировалось), сейчас экспоненциально усилились и стали детерминирующими, заставив Брюссель заняться переоценкой своего подхода к региону, усилить дипломатическую активность и присутствие в регионе, создать новые платформы и площадки для взаимодействия со странами региона и заняться поиском финансовых ресурсов, необходимых для реализации ключевых проектов в области комплексной связанности Европы и Центральной Азии.

¹ Даже несмотря на то, что после 4-ой волны расширения ЕС в 2004 г. ЦА стала номинально значиться как «сосед соседей» ЕС, регион находится за пределами непосредственного соседства ЕС.

² Цитата по: Dzhuhaev, 2022: 648.

«Доброжелательное безразличие» как особенность подхода ЕС к Центральной Азии, 1990-е – 2010-е гг.

После распада Советского Союза в основе политики Брюсселя в отношении ЦА – как и применительно ко всему постсоветскому пространству – лежали представления об универсальной применимости нормативной модели ЕС, о способности Евросоюза распространить европейские нормы и ценности в ЦА с отдаленной перспективой включения региона в общеевропейские процессы. Как указывают Ю.И. Надточей и И.А. Сафранчук, среди европейской интеллектуальной элиты постсоветские республики рассматривались «не как акторы, относящиеся к самостоятельной цивилизации, а скорее как некая отставшая в развитии и нуждающаяся в модернизации европейская периферия» (Надточей & Сафранчук, 2018: 281). В 1990-х и, по меньшей мере, в начале 2000-х гг. ЕС предпринимал попытки «некритической демократизации и европеизации бывших советских обществ» (Надточей & Сафранчук, 2018: 284). Фундаментальным принципом внешнеполитической деятельности ЕС выступала нормативность, ориентированность на распространение европейских ценностей (Dzhuraev, 2022: 642). Неотъемлемой частью политики Евросоюза в отношении региона было продвижение прав человека и демократии, и эта часть европейского подхода к региону, по оценкам некоторых экспертов, создавала больше препятствий, чем пользы для укрепления отношений (Raimondi, 2019: 18).

С 1990-х гг. драйверами деятельности ЕС в ЦА выступали курс на стимулирование там внутренних политических и экономических реформ и потребности обеспечения энергетической безопасности ЕС (ввиду богатых углеводородных ресурсов Туркменистана, Казахстана и Узбекистана). В Послании Еврокомиссии от 1995 г. были выделены четыре цели/задачи ЕС в ЦА: 1) поддержка развития широкомасштабных, представительных, демократических институтов; 2) уменьшение возможностей для конфликтов в ЦА; 3) продвижение процессов экономического реформирования в странах региона; 4) улучшение экономической безопасности ЕС (речь шла в первую очередь об энергетической безопасности и заинтересованности ЕС в диверсификации источников импорта углеводородов)³. Взаимодействие с ЦА развивалось в русле реализуемой ЕС с 1991 г. крупномасштабной программы по техническому содействию переходу к демократическому обществу и открытой экономике *TACIS (Technical Assistance for Commonwealth of Independent States)*⁴. В период с 1991 по 2001 гг. страны ЦА получили 366,3 млн евро по каналам *TACIS* и суммарно более 944 млн евро помощи ЕС через различные программы.

³ *EUR-Lex* (n.d.) Communication from the Commission. Towards a EU strategy for relations with the independent states of Central Asia. October 10, 1995. P. 9. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51995DC0206> (accessed 9 February 2024).

⁴ Программа действовала до конца 2006 г. и в 2007 г. вместо нее помощь ЦА стала предоставляться ЕС в рамках глобальной программы «Инструмент развития сотрудничества» (*Development Cooperation Instrument*).

Эксперты, как правило, обращают внимание на малые объемы финансирования, которые Брюссель направлял в ЦА. Оценочно, Евросоюз ежегодно направлял около 100 млн евро на развитие стран ЦА посредством различных программ помощи (Mamadiev, 2023: 104).

Ключевым инструментом реализации политики ЕС в ЦА стали Соглашения о партнерстве и сотрудничестве (*Partnership and Cooperation Agreements, PCA*), которые Брюссель предложил заключить странам региона и которые базировались на принципе политической обусловленности (от стран ожидалось выполнение определенного перечня условий). Эти соглашения охватывали широкий спектр вопросов, включая торговлю (в частности, они предусматривали взаимное предоставление РНБ в торговле, введение торговых стандартов ЕС), продвижение инвестиций, энергетику, сотрудничество в области окружающей среды, туризм и пр. (Kuszevska-Bohnert, 2023: 37). Эти соглашения действовали с 1999 г. с Казахстаном, Киргизией и Узбекистаном, с 2010 г. с Таджикистаном.

ЕС уже тогда предпринимал первые попытки создания новых транспортных коридоров, альтернативных тем, что проходили через Россию. В 1993 г. Брюссель инициировал межрегиональную программу технического содействия «ТРАСЕКА», нацеленную на создание транспортного коридора Европа–Кавказ–Азия, призванного подключить страны Закавказья и ЦА через трансъевропейские магистрали к ЕС и уменьшить их транспортную зависимость от России. Однако на сегодняшний день, спустя три десятилетия, прогресс в реализации этого проекта был достигнут незначительный, никаких новых дорог построено не было (Matveeva, 2023). Неудачу проекта эксперты объясняют его ограниченным бюджетом, сомнительной экономической рентабельностью выбранного маршрута, недоверием, политическими конфликтами и экономической конкуренцией между государствами региона (Krivokhizh & Soboleva, 2022: 723).

После терактов 11 сентября 2001 г. и начала борьбы с международным терроризмом сотрудничество Евросоюза с Центральной Азией расширилось до вопросов безопасности. Фактор Афганистана стал неотъемлемой частью политики ЕС в отношении ЦА. Геостратегическое значение центральноазиатских государств в контексте военной кампании в Афганистане, опасения по поводу возможного распространения нестабильности на ЦА, проблемы незаконного оборота наркотиков из Афганистана в Европу через Центральную Азию обусловили интерес ЕС к интенсификации взаимодействия со странами ЦА и предоставлению финансирования для содействия устойчивому развитию региона (Боссю, 2021).

Интерес к ЦА был обусловлен и двумя волнами расширения Евросоюза в 2004 г. и 2007 г., превратившими регион в «соседа соседей» ЕС и сместившими акценты деятельности Брюсселя в сторону Восточной Европы, что также опосредованно привлекло внимание к ЦА.

Политика Евросоюза в отношении региона стала приобретать более системный характер. В 2001 г. был назначен Специальный представитель по Центральной Азии. В 2005 г. в целях обеспечения координации и согласованности действий ЕС в регионе была введена должность Специального Представителя ЕС по ЦА. С 2005 г. стали ежегодно проводиться встречи на уровне министров иностранных дел между ЕС и пятью странами ЦА (ЕС+5). В 2007 г. ЕС принял первый в своей истории доктринальный документ по ЦА («ЕС и ЦА: стратегия нового партнерства»), в котором были определены ключевые аспекты и направления политики ЕС.

Однако и сам документ, и результаты проводимой на его основе политики ЕС в отношении ЦА подвергались серьезной критике как в самой Европе, так и в регионе. Дж. Бунстра охарактеризовал Стратегию 2007 г. как *«нечто большее, чем политическое выражение, в котором изложено лишь несколько целей, но меньшее, чем обширная и детальная стратегия, которая в идеале должна сопровождаться планом действий и измеримыми показателями»* (Boonstra, 2016: 4). Стратегию 2007 г. критиковали за распыление ресурсов ЕС по слишком широкому спектру приоритетов и за подход к ЦА как к единому региону, а не как к отдельным странам с разными потребностями (Matveeva, 2023). Как указывали критики, Стратегия была основана на региональном подходе, смоделированном по образцу самого ЕС, и предполагала, что стоящие перед Центральной Азией проблемы требуют согласованных действий, что регион будет работать лучше, если пять стран будут больше сотрудничать (Matveeva, 2023). В частности, в Стратегии региональный подход предлагалось применять для решения таких проблем, как организованная преступность, торговля людьми, наркотиками и оружием, терроризм и проблемы нераспространения, межкультурный диалог, энергетика, загрязнение окружающей среды, управление водными ресурсами, миграция, управление границами и транспортная инфраструктура.

Заинтересованность же и готовность стран ЦА к развитию региональной интеграции тогда была минимальная. Как отмечал в 2015 г. Дж. Бунстра, страны не горят желанием быть объединенными Евросоюзом в совместных форматах, основное внимание ЕС должно быть сосредоточено на сотрудничестве с двумя, тремя или более странами, которые желают и способны работать над конкретными вопросами (Boonstra, 2015: 3). Эксперты обращали внимание и на то, что страны региона существенно отличались друг от друга в экономическом и политическом плане, и выработка ЕС единых критериев для взаимодействия с ними была зачастую ошибочной⁵.

В проведенном казахстанскими учеными исследовании, основанном на широком интервьюировании большого числа экспертов из ЦА, были выделены 14 пунктов, отражающих слабость и несовершенство Стратегии 2007 г.

⁵ ИСАП (2022) Политические стратегии Европейского союза в Центральной Азии. 17 мая. Available at: <https://www.isap.center/analytics/91> (дата обращения: 21.01.2024).

и основанной на ней политики (Чеботарев, 2013: 164–165). В частности, интересен выделенный ими пункт 12, в котором констатировалось то, что Евросоюз не развивает сотрудничество с ШОС – организацией, членами которой являются четыре центральноазиатских государства и два самых крупных геополитических актора в регионе – Китай и Россия.

Оценивая в 2016 г. результаты взаимодействия Евросоюза с Центральной Азией, Дж. Бунстра назвал его ограниченным или даже вовсе нулевым: регион стал более нестабильным; поставки газа из региона в Европу не материализовались; торговля минимальна, за исключением торговли по линии ЕС–Казахстан; демократия рассматривается режимами ЦА как угроза их выживанию; коррупция серьезно подрывает экономическое развитие и отнимает большую часть помощи в целях развития; ситуация с правами человека ухудшается (Boonstra, 2016: 4).

В 2013 г., после объявления о намерении НАТО вывести свои войска из Афганистана, ЕС инициировал ежегодные встречи в формате Диалога высокого уровня по безопасности между Евросоюзом и Центральной Азией. Ввиду обеспокоенности по поводу потенциальных вызовов после вывода сил НАТО, Европейский союз был намерен усилить взаимодействие с государствами ЦА в области безопасности. Однако на первую встречу в Брюсселе в июне 2013 г. правительства некоторых центральноазиатских стран направили чиновников всего лишь на уровне послов. А вторая встреча, запланированная на май 2014 г. в Таджикистане, была и вовсе отменена из-за отсутствия интереса со стороны стран ЦА (Boonstra, 2015: 2).

По мнению отдельных европейских экспертов, в первой половине 2010-х гг. произошло временное снижение интереса ЕС к региону, среди прочего вызванное ограниченным успехом превращения ЦА в нового поставщика углеводородов в ЕС и скромным прогрессом в процессах трансформации стран ЦА (Böttger & Plottka, 2018: 46). Как отмечают эксперты из Казахстана, проект строительства газопровода «Набукко» (позднее – «Набукко Вест»), предназначенного для поставок в Европу азербайджанского и туркменского газа (рассматривалось также и участие Казахстана), потерпел откровенный провал (Чеботарев, 2013: 64). После аннуляции проекта «Набукко» в 2013 г. в качестве самостоятельного проекта стал рассматриваться проект строительства Транскаспийского газопровода, также до сих пор не реализованный.

Однако уже к 2017 г. четко оформляется стремление ЕС придать новый импульс взаимодействию с Центральной Азией, и Евросоюз приступает к разработке новой региональной стратегии. Рост интереса ЕС к региону был вызван совокупностью обстоятельств, включая запуск в 2013 г. Китаем инициативы «*Экономический пояс Шелкового пути*» (где ЦА отводилось место «сухопутного моста» между Китаем и Европой, и усилия по повышению связанности между Европой и Азией получали новое дыхание), политику либерализации пришедшего к власти в Узбекистане в декабре 2016 г. Шавката Мирзиёева, породившую надежды на то, что открытие Узбекистана будет устойчивым и облегчит региональное сотрудничество в Центральной Азии.

(прошедшая в Астане в марте 2018 г. первая консультационная встреча глав центральноазиатских государств подтверждала данный тренд). Пересмотр стратегии в отношении ЦА требовался также ввиду принятия ЕС в 2016 г. новой глобальной стратегии в области внешней политики и безопасности «*Общее видение, общие действия: более сильная Европа*». Стратегию в отношении Центральной Азии требовалось адаптировать к новым общим стратегическим принципам, включая «*принципиальный прагматизм*», сочетающий «*реалистичную оценку стратегической обстановки*» и «*идеалистическое стремление построить лучший мир*»⁶.

В принятой в 2019 г. Стратегии были выделены три приоритетных направления политики ЕС в регионе: 1) партнерство в целях обеспечения устойчивости (продвижение демократии, прав человека и верховенства закона, активизация сотрудничества по выполнению Парижских климатических обязательств, решению трансрегиональных экологических проблем, по вопросам миграции и пр.); 2) партнерство во имя процветания (содействие развитию конкурентоспособного частного сектора, благоприятной инвестиционной среды, человеческого потенциала среди молодежи, внутрирегиональной торговли и инвестиций, Евро-Азиатской устойчивой связанности, пр.); 3) поддержка сотрудничества с ЦА (интенсификация политического диалога с вовлечением в него гражданского общества). В качестве краеугольного камня взаимодействия Евросоюза с Центральной Азией назывались Соглашения о расширенном партнерстве и сотрудничестве (*Enhanced Partnership and Cooperation Agreement, EPCA*) – двусторонние соглашения «нового поколения», которыми предполагалось заменить более ранние Соглашения о партнерстве и сотрудничестве (*Partnership and Cooperation Agreements, PCA*). Они выходили за рамки повестки дня «торговли и помощи» и мыслились как инструмент содействия сотрудничеству и сближению нормативных требований в областях, которые являются важными для процессов реформирования в регионе. Акцент в том числе делался на необходимости сближения Центральной Азии с правилами ЕС, международными и европейскими техническими стандартами.

В Стратегии 2019 г. дважды подчеркивалась готовность Евросоюза сотрудничать с третьими странами, региональными организациями и международными финансовыми институтами для реализации общих интересов ЕС и ЦА. Это была новация по сравнению с более ранней версией стратегии. Отдельные эксперты из ЦА интерпретировали это в качестве особенности, выгодно отличающей Евросоюз от других крупных игроков в регионе. ЕС, по их мнению, не стремился стать геополитическим игроком в регионе и не рассматривал сотрудничество с Центральной Азией как игру с нулевой суммой или поле для соревнования, что позволяло странам региона более комфортно сотрудничать с ЕС без ущерба для их взаимодействия

⁶ *European Union External Action* (2016) A global strategy for the European Union's foreign and security policy. Shared vision, common action: a stronger Europe. June 2016. P. 16. Available at: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0_0.pdf (accessed 9 February 2024).

с другими крупными партнерами (Джурев & Мураталиева, 2020: 12). Следует однако, указать на то, что в контексте заявления о готовности ЕС сотрудничать с третьими странами шла отсылка к партнерам, продвигающим Евро-Азиатскую связанность, и отдельно упоминалась инициатива Китая «Пояс и путь»⁷. Ни о сотрудничестве с Россией – традиционным «тяжеловесом» в регионе, – ни о сотрудничестве с ШОС речи в Стратегии не было.

Становление ЕС как геополитического игрока в ЦА

После начала Специальной военной операции России на Украине в феврале 2022 г. в политике ЕС в отношении Центральной Азии усилилась роль геополитических соображений. Фактором, определяющим европейскую политику, стало стремление противодействовать расширению российского и китайского влияния в регионе, содействовать снижению зависимости региона от России и Китая (Geopolitics, 2024). В принятой в январе 2024 г. резолюции Европарламента о стратегии Евросоюза в отношении ЦА в ряду значительных внешних факторов, влияющих на регион, были отмечены СВО России на Украине, «захват Афганистана талибами* и глобальные амбиции Китая»⁸. В резолюции констатировалась необходимость переосмысления стратегии Евросоюза в ЦА и «более активного присутствия демократического ЕС в регионе как альтернативы авторитарным акторам» ввиду новой геополитической ситуации после начала Россией СВО на Украине, развития торговых путей через ЦА в обход России, планируемого расширения ЕС в Восточной Европе и растущего влияния Китая в регионе⁹. Политика и взаимодействие с ЦА стали мыслиться через призму стратегической цели сдерживания России и хеджирования рисков, связанных с Китаем. В указанной резолюции Россия – в негативной коннотации и в контексте заявлений о необходимости ее сдерживать, подавлять и пр. – упоминается 24 раза. И это при том, что резолюция носит название «Стратегия ЕС в отношении ЦА».

После начала Россией СВО на Украине Брюссель активизировал усилия по привлечению на свою сторону правительств центральноазиатских стран, по крайней мере, в вопросах недопущения обхода Россией санкций. ЕС инициировал регулярный обмен мнениями по санкциям со странами ЦА, регион стал местом частых визитов спецпредставителя ЕС по санкциям, вопросы избегания содействия попыткам Москвы уклониться от санкций становятся неотъемлемой частью встреч официальных лиц Евросоюза и стран ЦА. В принятой в октябре 2023 г. Совместной дорожной карте по углублению сотрудничества между Европейским союзом и Центральной Азией указано,

⁷ *European Union External Action* (2019) The EU and Central Asia: new opportunities for a stronger partnership. 2019. P. 11, 12. Available at: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/joint_communication_-_the_eu_and_central_asia_-_new_opportunities_for_a_stronger_partnership.pdf (accessed 10 February 2024).

* Движение признано террористической организацией, запрещено в России.

⁸ *European Parliament* (2023) European Parliament resolution of 17 January 2024 on the EU strategy on Central Asia (2023/2106(INI)). Sect. B. Available at: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0027_EN.pdf (accessed 9 February 2024).

⁹ Там же.

что важным направлением в русле экономического диалога выступают «*тесные обмены по режимам санкций и дальнейшие усилия, включающие приверженность предотвращению обхода санкций*»¹⁰. В резолюции Европарламента от января 2024 г. выдвинута инициатива при выстраивании отношений с центральноазиатскими странами использовать дифференцированный подход, который будет учитывать уровень сотрудничества стран ЦА с ЕС по санкционной политике в отношении России.

Брюссель начал активно продвигать концепцию «*стратегической автономии*» Центральной Азии и снижения зависимости от России и Китая. В качестве примера можно привести несколько из целой череды выступлений Высокого представителя ЕС по иностранным делам и политике безопасности Ж. Борреля: «*Мы уважаем и поддерживаем естественное стремление наших центральноазиатских партнеров отказаться от зависимости от какого-либо отдельного международного партнера, независимо от истории или географии*»¹¹, «*мы должны укреплять наше партнерство таким образом, чтобы повысить нашу соответствующую экономическую безопасность*»¹², «*очевидно, что Россия, но также и Китай сыграли и продолжают играть важную роль в регионе; в равной степени очевидно, что регион стремится диверсифицировать свои отношения и рассматривает ЕС в качестве предпочтительного партнера*»¹³. Активизацию ЕС в ЦА позиционируют в Европе как поддержку и помощь центральноазиатским странам в проведении ими многовекторной внешней политики и защите ими стратегической автономии, уменьшения зависимости от Китая и влияния России (Kumar & Czerewacz-Filipowicz, 2023).

Активный подход ЕС к укреплению отношений с ЦА проявился в резком увеличении с 2022 г. количества визитов в регион на высоком уровне, в инициировании новых форматов встреч на самом высоком уровне и разнообразных форумов и конференций в русле развития многопланового сотрудничества. Так, в октябре 2022 г. в Астане (Казахстан) прошла первая в истории совместная встреча на уровне глав государств ЦА и президента ЕС, в 2023 г. в Чолпон-Ате (Киргизия) состоялась вторая такая встреча, а на 2024 г. в Узбекистане запланирован первый саммит ЕС – Центральная Азия. Введение новых форматов взаимодействия углубило институционализацию отношений ЕС с ЦА и дополнили работу существующих региональных диалогов и платформ.

¹⁰ Council of the European Union (2023) Joint roadmap for deepening ties between the EU and Central Asia. 23 October. P. 2. Available at: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14587-2023-INIT/en/pdf> (accessed 8 February 2024).

¹¹ European Union External Action (2022) Opening remarks by High Representative/Vice-President Josep Borrell at the EU-Central Asia connectivity conference: Global Gateway. 18 November. Available at: https://www.eeas.europa.eu/eeas/opening-remarks-high-representativevice-president-josep-borrell-eu-central-asia-connectivity_en (accessed 6 February 2024).

¹² EU External Action (2024) Central Asia: speech by High Representative/Vice-President Josep Borrell at the Investors' Forum for Transport Connectivity with the EU. 29 January. Available at: https://www.eeas.europa.eu/eeas/central-asia-speech-high-representativevice-president-josep-borrell-investors%E2%80%99-forum-transport_en (accessed 6 February 2024).

¹³ EU External Action (2022) Central Asia's growing importance globally and for the EU. 20 November. Available at: https://www.eeas.europa.eu/eeas/central-asia%E2%80%99s-growing-importance-globally-and-eu_en (accessed 6 February 2024).

В октябре 2023 г. в Люксембурге прошло 19-ое заседание министерской встречи ЕС – Центральная Азия, на котором впервые встретились министры всех 27 государств-членов ЕС с пятью министрами иностранных дел центральноазиатских стран. Эта встреча стала примечательной еще и потому, что на ней была одобрена первая Совместная дорожная карта по углублению связей между ЕС и ЦА, значительно расширившая области сотрудничества, подсветившая ключевые направления практического взаимодействия и обозначившая практические шаги по укреплению сотрудничества.

В условиях новой геополитической реальности значительно интенсифицировалась активность ЕС в вопросах развития связанности (*connectivity*). По существу, повестка связанности снова начинает попадать в фокус деятельности Евросоюза еще до февраля 2022 г., и вызвано это было динамичным развитием китайской инициативы «Пояс и путь» и соответствующими опасениями Брюсселя. ЕС был обеспокоен правилами и стандартами в сфере связанности, которые продвигаются посредством реализации китайской инициативы, включая вопросы прозрачности тендерных процедур по контрактам в русле инициативы «Пояс и путь», роста «долгового бремени» стран-реципиентов и пр. Целью ЕС в контексте продвижения в ЦА повестки связанности стало не только расширение межрегиональных связей, содействие включенности стран региона в мировую транспортно-логистическую систему и, соответственно, повышение устойчивости и процветания региона, но и обеспечение того, чтобы нормы и стандарты Евросоюза принимались во внимание и внедрялись. В отличие от предыдущих инициатив ЕС новый фокус в повестке связанности состоит в применении Брюсселем нормативных аргументов в поддержку своих новых планов по установлению связей, подчеркивании их устойчивости и противопоставлении их китайской практике.

В 2018 г. была запущена стратегия ЕС «Соединяя Европу и Азию – строительные блоки для стратегии ЕС», а в декабре 2021 г. была анонсирована комплексная стратегия ЕС «Глобальные ворота» (*Global Gateway*), предусматривающая финансовую поддержку инфраструктурного развития развивающихся стран по всему миру с их интеграцией в систему управления ЕС с точки зрения стандартов, технологий, правовых аспектов, а также формированием углубленного партнерства, оказанием содействия этим странам в их «зеленой» трансформации. Стратегия сосредоточена на пяти приоритетных сферах (цифровые технологии, климат и энергетика, транспорт, здравоохранение, образование и научные исследования) и базируется на шести ключевых принципах (поощрение демократических ценностей и высоких стандартов, экологичная инфраструктура, надлежащее управление и транспарентность, равноправные партнерства, ориентация на обеспечение безопасности, стимулирование инвестиций частного сектора). Основополагающим принципом – и это отличает ее от китайской государственной инициативы «Пояс и путь» – является упор на привлечение частного сектора к финансированию проектов. ЕС запланировал в период с 2021 по 2027 гг. мобилизовать до 300 млрд евро для поддержки финансирования «устойчивой и качественной

инфраструктуры», отвечающей социальным и экологическим нормам. Акцент делается на обеспечении высокого уровня экологических и трудовых стандартов, надлежащем финансовом управлении, на учете потребностей страны-партнера и интересов местных сообществ, прозрачных правилах и правовой определенности. Имиджевый подход ЕС весьма точно был раскрыт в характеристике инициативы «Глобальные ворота», данной Председателем Еврокомиссии Урсулой фон дер Ляйен: «Инициатива «Глобальные ворота» – это стратегия Европы по обеспечению лучшей взаимосвязанности мира. Мы будем поддерживать разумные, устойчивые инвестиции в качественную инфраструктуру в соответствии с ценностями и стандартами ЕС. Будем поощрять равные партнерские отношения и формировать новые альянсы, не создавая взаимозависимости»¹⁴.

В ноябре 2022 г. в Самарканде прошло первое мероприятие в рамках стратегии «Глобальные ворота» – Конференция по связанности ЕС – ЦА (*EU–Central Asia Connectivity Conference*). В ходе нее были, в частности, запущены две инициативы: инициатива по воде, энергетике и изменению климата, направленная на содействие рациональному использованию водных и энергетических ресурсов для решения экологических проблем и борьбы с изменением климата; и инициатива по цифровому подключению, призванная расширить доступ Центральной Азии к глобальному Интернету через спутниковую связь. Помимо двух указанных инициатив на февраль 2024 г. в русле стратегии «Глобальные ворота» были заявлены еще три инициативы: проект Аральского моря в Узбекистане, стратегическое партнерство с Казахстаном по сырью, батареям и возобновляемому водороду и инициатива по критически важному сырью (*Critical Raw Materials*) в ЦА.

Вопросы обеспечения ЕС критически важным сырьем всерьез встали перед Брюсселем ввиду проводимого им курса на «зеленую» и цифровую трансформацию, роста опасений в отношении Китая и обнаружения сильной зависимости от поставок из Китая. Так, 98% критически важных для ЕС редкоземельных материалов, 93% магния, 97% литья поступают в ЕС из Китая¹⁵. Обеспокоенность Брюсселя проявилась и в заявлении Ж. Борреля о том, что зависимость Европы от Китая в стратегии «зеленой» трансформации даже выше, чем зависимость Европы от ископаемого топлива из России¹⁶. С 2020 г.

¹⁴ Представительство Европейского союза в Российской Федерации (2021) Инициатива Global Gateway – стратегия ЕС по развитию устойчивых связей во всем мире. 6 декабря. Available at: https://www.eeas.europa.eu/delegations/russia/%D0%B8%D0%BD%D0%B8%D1%86%D0%B8%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%B0-global-gateway-%E2%80%94%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%8F-%D0%B5%D1%81-%D0%BF%D0%BE-%D1%80%D0%B0%D0%B7%D0%B2%D0%B8%D1%82%D0%B8%D1%8E-%D1%83%D1%81%D1%82%D0%BE%D0%B9%D1%87%D0%B8%D0%B2%D1%8B%D1%85-%D1%81%D0%B2%D1%8F%D0%B7%D0%B5%D0%B9-%D0%B2%D0%BE-%D0%B2%D1%81%D0%B5%D0%BC_ru (дата обращения: 09.02.2024).

¹⁵ *European Commission* (2023) Speech by President von der Leyen on EU-China relations to the Mercator Institute for China Studies and the European Policy Centre. European Commission. 30 March. Available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/%20en/speech_23_2063 (accessed 5 February 2024).

¹⁶ *Obela* (2022) EU compares dependency on Russia and China. 7 November. Available at: http://www.obela.org/nota/eu_compares_dependency_on_russia_and_china (accessed 8 February 2024).

Евросоюз стал формировать регулярно обновляемый список сырья, имеющего критическое значение для европейской экономики, и предпринимать меры по диверсификации цепочек снабжения посредством налаживания сотрудничества с партнерами, которым ЕС доверяет. В этой связи интерес Брюсселя привлекла ЦА как регион, обладающий богатыми природными ресурсами. Уже в 2021 г. в ходе первого Экономического форума ЕС – ЦА – новой региональной платформы для экономического диалога высокого уровня – Брюссель обозначил заинтересованность в укреплении сотрудничества с ЦА в области поставок критически важного сырья. В ноябре 2022 г. ЕС и Казахстан подписали меморандум о взаимопонимании и стратегическом партнерстве в области сырья, батарей и возобновляемого водорода. Другая выдвинутая Брюсселем инициатива – Инициатива ЕС по критически важному сырью в ЦА – предполагает предоставление технической помощи в классификации и картировании ресурсов, модернизации добычи и переработки, приведение разведки и добычи критического сырья в соответствие с мировыми стандартами, а также инвестиции в разведку критически важного сырья.

В одном из своих выступлений Ж. Боррель выделил три составляющих потенциала Центральной Азии, который ЕС намерен использовать: огромный потенциал с точки зрения поставок энергоносителей, критически важного сырья и развития новых транспортных коридоров, которые не зависят от России (так называемого Среднего или Транскаспийского коридора)¹⁷. Для Евросоюза основными статьями импорта из региона являются энергоносители¹⁸ и сырье: нефть из Казахстана и Туркменистана и золото из Киргизии и Таджикистана. ЕС стремится расширить свой импорт энергоносителей¹⁹ и критически важного сырья из Центральной Азии на фоне геополитической конфронтации с Россией и курса на отказ от российских углеводородов, а также ввиду опасений, связанных с Китаем соответственно. Увеличение добычи и импорта казахстанской нефти может быть привлекательным вариантом, но есть проблемы ее транспортировки: около 80% экспорта казахстанской нефти в Европу идет по проходящему через Россию нефтепроводу Каспийского трубопроводного консорциума. Что касается поставок природного газа, еще в 1990-е гг. была популярна идея строительства Транскаспийского трубопровода, который должен был транспортировать природный газ из Туркменистана и Казахстана в Европу в обход России и Ирана и тем самым содействовать сокращению импорта природного газа ЕС из России и снижению зависимости Брюсселя от Москвы. Прошло не одно десятилетие, но проект до сих пор в стадии обсуждения.

¹⁷ *EU External Action* (2022) Central Asia's growing importance globally and for the EU. 20 November. Available at: https://www.eeas.europa.eu/eeas/central-asia%E2%80%99s-growing-importance-globally-and-eu_en (accessed 6 February 2024).

¹⁸ Так, в 2022 г. 84% импорта ЕС из ЦА составило топливо ("fuels", согласно торговой классификации ЕС).

¹⁹ На Казахстан, например, сейчас приходится только около 8% общего импорта нефти ЕС.

На фоне новой геополитической ситуации интерес ЕС к ЦА как источнику углеводородов и транзитному маршруту для торговли ЕС – Восток резко возрос. Если раньше, в 1990-е и начало 2000-х гг., создание альтернативных маршрутов транспортировки углеводородов из ЦА (в обход России) и реализация транзитного потенциала Центральной Азии как сухопутного моста между Европой и Востоком было желательным, то в современной ситуации оно стало необходимым. СВО России на Украине обусловила для Евросоюза *«безотлагательность поиска альтернативных, надежных и эффективных торговых путей между Европой и Азией, которые не будут проходить через Россию»*²⁰.

Поиск альтернативных транспортных коридоров, связывающих Европу с азиатскими рынками и прежде всего с Китаем, важен ввиду того, что Китай является одним из двух крупнейших торговых партнеров ЕС. Большая часть торговли между Европой и Китаем осуществляется морскими путями (это около 80–85% товарооборота между ЕС и Китаем), наземные виды транспорта осуществляют около 10%, а воздушный транспорт перевозит остальную часть. На фоне систематически возникающих в последние несколько лет проблем с морскими перевозками (в т.ч. инцидент с *Evergreen* в марте 2021 г., приостановка движения судов по Красному морю после нападений хуситов на торговые суда в декабре 2023 г.) растет стремление развивать сухопутные транспортные коридоры.

На данный момент сухопутные перевозки между Европой и Азией осуществляются по трем основным коридорам: Северному коридору (он идет из Китая через Казахстан, Россию и Белоруссию, а затем попадает в ЕС через Польшу, поезда также следуют через Монголию или напрямую через Россию по Транссибирской магистрали); Транскаспийскому международному транспортному маршруту или Среднему коридору (соединяет Азию и Европу через Казахстан и Каспийское море; товары попадают на Кавказ через порт Баку и продолжают путь в Грузию, откуда перед въездом в ЕС через Болгарию или Румынию есть два альтернативных маршрута: наземный маршрут через Турцию или морской путь через Черное море); Южному коридору (пересекает Киргизию или Таджикистан, Узбекистан, Туркменистан, Иран и Турцию, а затем попадает в Европу через Болгарию или Грецию; его предпочитают автомобильные перевозчики, поскольку он позволяет избежать пересечения Каспийского моря и связанных с ним проблем, включая неэффективность портов, ограниченное и непредсказуемое время паромной переправы)²¹.

²⁰ *European Commission* (2024) Global Gateway: €10 billion commitment to invest in Trans Caspian Transport Corridor connecting Europe and Central Asia announced at Investors Forum. 29 January. Available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_24_501 (accessed 8 February 2024).

²¹ *Mobility and Transport European Commission* (2023) Sustainable transport connections between Europe and Central Asia. 16 June, P. 11. Available at: https://transport.ec.europa.eu/system/files/2023-06/Sustainable_transport_connections_between_Europe_and_Central_Asia.pdf (accessed 8 February 2024).

Политический императив ЕС – дать шанс Среднему коридору. Брюссель заявил о готовности подключиться к реализации проектов развития региональной транспортной инфраструктуры в ЦА в рамках стратегии «Глобальные ворота». Европейскому банку реконструкции и развития (ЕБРР) было поручено проработать вопросы, связанные с реализацией проекта создания Среднего коридора. Предварительные выводы ЕБРР заключаются в том, что разница в пропускной способности между Северным и Средним коридорами огромна: в 2021 г. по первому было перевезено 1,5 млн *TEU* (двадцатифутовых контейнера), а у второго в лучшем случае расчетная пропускная способность составила всего 80 тыс. *TEU* в 2022 г. (Matveeva, 2023). Перенаправление транзитных грузов, превышающих 10% тоннажа Северного коридора, требует инвестиций примерно в 3,5 млрд евро для немедленной модернизации инфраструктуры (Matveeva, 2023). Исследование оценило ключевые приоритетные потребности в инвестициях в инфраструктуру во всех пяти странах Центральной Азии для значительного улучшения сети на общую сумму 18,5 млрд евро²². Такие объемы финансирования необходимы на восстановление и модернизацию сети железных и автомобильных дорог, расширение подвижного состава, увеличение пропускной способности портов, модернизацию пунктов пересечения границы, а также на создание мультимодальных логистических центров и вспомогательных сетевых соединений во всех пяти центральноазиатских странах.

В ходе прошедшего в январе 2024 г. Глобального форума инвесторов по транспортному сообщению Евросоюза и ЦА было объявлено о том, что европейские и международные финансовые институты выделяют 10 млрд евро на поддержку и инвестиции в устойчивое транспортное сообщение в Центральной Азии. Заинтересованность центральноазиатских стран в реализации своего транзитного потенциала и встраивании в мировые транспортные коридоры велика. Страны региона со своей стороны предпринимают меры по улучшению трансграничного перемещения грузов посредством внедрения автоматизированных платежных систем, продвижению безбумажной документации через электронные логистические платформы в рамках цифровой стратегии ЦАРЭС до 2030 г., стимулированию торговли и инвестиций между ЕС и ЦА. Если обещанное финансирование в размере 10 млрд евро действительно поступит, есть высокие шансы того, что проект создания Среднего коридора начнет обретать реальные очертания.

Заключение

На протяжении почти трех десятилетий, последовавших после образования новых независимых государств на постсоветском пространстве, Центральная Азия традиционно получала меньший приоритет

²² *Mobility and Transport European Commission* (2023) Sustainable transport connections between Europe and Central Asia. 16 June, P. 11. Available at: https://transport.ec.europa.eu/system/files/2023-06/Sustainable_transport_connections_between_Europe_and_Central_Asia.pdf (accessed 8 February 2024).

во внешнеполитических расчетах ЕС. Внимание Брюсселя отвлекали глобальные вопросы и более неотложные события в ближайшем окружении ЕС. Это, однако, вовсе не тождественно полному отсутствию Европы в повестке и в системе внешнеэкономических связей Центральной Азии. Как, в частности, указывают редакторы одной из монографий по отношениям ЕС и ЦА, *«особая роль Европы ... часто недооценивается, поскольку она работает на уровне гражданского общества и в торговле, а не в эксплуатации ресурсов в регионе и создании сильных (и громких) политических альянсов внутри ЦА»* (Kashif & Khan, 2023: viii.). В системе внешнеторговых связей Центральной Азии Евросоюзу удалось войти в число крупнейших торговых партнеров региона: в 2023 г. доля Китая во внешнеторговом обороте ЦА составила 24,1%, ЕС-27 – 22,6%, России – 19%²³. Как следует из заявлений Ж. Борреля, ЕС ныне является главным инвестиционным партнером Центральной Азии: на долю Евросоюза приходится более 42% общего объема прямых иностранных инвестиций (ПИИ) в ЦА, тогда как доли США, России и Китая составляют 14,2%, 6% и 3,7% соответственно²⁴.

Однако с точки зрения достижения артикулированных Брюсселем целей в регионе за прошедшие десятилетия ЕС не удалось содействовать ни демократическому транзиту стран ЦА, ни региональной интеграции по модели ЕС. Применение нормативной силы ЕС в ЦА вряд ли может считаться историей успеха, а импульсы к региональной интеграции и внешнеэкономической открытости в Центральной Азии стали развиваться из самого региона (а не извне, под влиянием ЕС). Показательна в этом отношении принятая в январе 2024 г. резолюция Европарламента о стратегии ЕС в отношении ЦА, в которой подчеркиваются «фундаментальные недостатки демократии в Центральной Азии в вопросах демократического управления, верховенства закона и защиты прав человека, которые все еще сохраняются и в последнее время ухудшились в ряде аспектов»²⁵.

ЕС не удалось стать важной геополитической силой и актором, способным оказывать значимое влияние на регион. Связано это было с отсутствием у ЕС подобных амбиций, недостаточным упорством, стремлением и, возможно, умением стать серьезной геополитической силой в регионе. Ни один из выдвинутых Брюсселем в 1990-е гг. геополитических проектов по созданию энергетической и транспортной связанности ЕС с ЦА – а прошло уже тридцать лет – не был успешно реализован: ни «ТРАСЕКА», ни «Набукко», ни Транскаспийский газопровод (усилия Китая, напротив, увенчались успехом,

²³ *European Commission* (2024) European Union, Trade in goods with Central Asia 5. 16 May, P. 8. Available at: https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/region/details_central-asia-5_en.pdf (accessed 3 July 2024).

²⁴ *EU External Action* (2022) Central Asia's growing importance globally and for the EU. 20 November. Available at: https://www.eeas.europa.eu/eeas/central-asia%E2%80%99s-growing-importance-globally-and-eu_en (accessed 6 February 2024).

²⁵ *European Parliament* (2023) European Parliament resolution of 17 January 2024 on the EU strategy on Central Asia (2023/2106(INI)). P. 11. Available at: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0027_EN.pdf (accessed 9 February 2024).

свидетельством чего стало строительство нефте- и газопроводов из ЦА в Китай). Эти проекты были желательными, но не критически важными тогда для Брюсселя. ЕС не готов был направлять значительные финансовые ресурсы на реализацию заявленных в регионе проектов. А сам регион Центральной Азии, что также следует учитывать, не был готов к масштабным проектам, бросающим вызов российскому влиянию; перед странами региона стояли тогда иные задачи, уровень и интенции к регионализации и межрегиональному взаимодействию (ЕС – ЦА) были на минимальном уровне.

При этом важно подчеркнуть, что геополитические расчеты всегда присутствовали в подходе ЕС к ЦА, но они не были столь акцентированы и не обозначались открыто и публично, как это делается сейчас. По существу, продвигавшаяся Евросоюзом в регионе нормативная повестка и стимулирование внутренних реформ в странах региона, равно как и предлагаемые региону проекты альтернативных транспортных коридоров всегда строились по принципу «от России», и российский фактор в политике Евросоюза по отношению к ЦА всегда присутствовал. Вместе с тем сложившаяся после февраля 2022 г. геополитическая реальность значительно повысила для Брюсселя ценность сотрудничества с Центральной Азией. Геополитические интересы в определяющей степени стали детерминировать политику ЕС в отношении региона.

Более того, помимо России, «значимым другим», против которого Брюссель выстраивает свою современную стратегию в регионе, сейчас является Китай, активно продвигающий с 2013 г. собственную модель региональной связанности, противоречащую интересам ЕС. И в этом смысле можно говорить о том, что в регионе Евросоюз начинает вести себя как геополитический игрок, пытающийся перехватить инициативу у своих оппонентов и рассматривающий их действия в регионе в качестве игры с нулевой суммой, а также использующий регион для ослабления позиций своих оппонентов в контексте более широкого противоборства с ними. Политика ЕС в отношении региона строится через призму и в соответствии с логикой конфронтации с Россией и хеджирования рисков, связанных с Китаем.

Список литературы

1. Боссю Ф. (2021) Время собирать камни? Роль ЕС как субъекта безопасности в Центральной Азии после ухода США из Афганистана. *Клуб «Валдай»*, 9 ноября. Available at: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/vremya-sobirat-kamni-rol-es/> (дата обращения: 06.02.2024).
2. Джуграев Э., Мураталиева Н. (2020) *Стратегия ЕС в Центральной Азии: к успешной реализации новой стратегии*. Фонд им. Фридриха Эберта*, Бишкек. 16 с.
3. Надточей Ю.И., Сафранчук И.А. (2018) Европейский союз в Центральной Азии: границы нормативной силы (Рецензия на книгу О.А. Спайсер «Влияние Европейского союза в Центральной Азии. Геополитические вызовы и ответы»). *Вестник международных организаций* 13 (4): 280–286. DOI: 10.17323/1996-7845-2018-04-14.

4. Чеботарев А.Е. (ред.) (2013) *Стратегия Европейского Союза в Центральной Азии на 2007–2013 гг.: предварительные итоги*. Центр актуальных исследований «Альтернатива», Алматы; Центр германских исследований КазНУ им. аль-Фараби; Фонд им. Фридриха Эберта в Казахстане*. 184 с.
5. Boonstra J. (2015) Reviewing the EU's approach to Central Asia. *EUCAM Policy Brief*. No. 34. Available at: <https://www.files.ethz.ch/isn/189176/Reviewing%20the%20EU-%E2%80%99s%20approach%20to%20Central%20Asi.pdf> (accessed 6 February 2024).
6. Boonstra J. (2016) *Implementation and review of the European Union–Central Asia Strategy: Recommendations for EU action*. DOI: 10.2861/587065.
7. Böttger K., Plottka J. (2018) A new start for the EU Central Asia policy in 2021? Current state, developments and perspectives for the revision of the EU Central Asia strategy. *L'Europe en Formation* 385: 45–60. DOI: 10.3917/eufor.385.0045.
8. Dzhusraev Sh. (2022) The EU's Central Asia policy: no chance for change? *Central Asian Survey* 41(4): 639–653. DOI: 10.1080/02634937.2022.2054951.
9. Geopolitics of EU Strategy in Central Asia (2024) *Geopolitical Report* 38 (2). Available at: <https://www.specialeurasia.com/2024/01/02/eu-strategy-central-asia/> (accessed 6 February 2024).
10. Kashif H., Khan A. (ed.) (2023) *Europe–Central Asia relations. New connectivity frameworks*. Palgrave Macmillan, Singapore. 270 p.
11. Krivokhizh S., Soboleva E. (2022) The EU and China: how do they fit in Central Asia? *Central Asian Survey* 41(4): 715–733. DOI: 10.1080/02634937.2022.2115009.
12. Kumar A., Czerewacz-Filipowicz K. (2023) European Union's diplomatic push: the rapid advancement in engagement with Central Asia. *The Warsaw Institute Review*, 20 December. Available at: <https://warsawinstitute.review/news-en/european-unions-diplomatic-push-the-rapid-advancement-in-engagement-with-central-asia/> (accessed 27 January 2024).
13. Kuszewska-Bohnert A. (2023) The policies of European Union and Russia vis-à-vis Central Asia. *Europe–Central Asia relations. New connectivity frameworks*. Ed. by Kashif H., Khan A. Palgrave Macmillan, Singapore. P. 33–62.
14. Mamadiev B. (2023) Development of Central Asia and European Union's assistance program. *Europe–Central Asia relations. New connectivity frameworks*. Ed. by Kashif H., Khan A. Palgrave Macmillan, Singapore. P. 101–120.
15. Matveeva A. (2023) A new opening for EU–Central Asia relations? *Carnegie Europe**, 13 April.
16. Raimondi P. (2019) Central Asia oil and gas industry – the external powers' energy interests in Kazakhstan, Turkmenistan and Uzbekistan. *Working Paper, No. 006.2019*. Fondazione Eni Enrico Mattei (FEEM), Milano. 76 p.

* В соответствии с решением Минюста *Friedrich-Ebert-Stiftung e.V. (Friedrich Ebert Stiftung, «Зарегистрированный Союз «Фонд имени Фридриха Эберта»)* (распоряжение № 256-р от 01.03.2024), *Carnegie Endowment for International Peace («Фонд Карнеги за Международный Мир»)* (распоряжение № 896-р от 18.07.2024) включены в «Перечень иностранных и международных неправительственных организаций, деятельность которых признана нежелательной на территории Российской Федерации». Актуальный перечень организаций, деятельность которых признана нежелательной, доступен на сайте Министерства юстиции Российской Федерации.

EVOLUTION OF THE EU APPROACH TO CENTRAL ASIA: FROM POSITIVE OBSERVER TO GEOPOLITICAL PLAYER

Dr. Yana V. LEKSYUTINA – Professor of the RAS, Professor, American Studies Department, Saint-Petersburg State University.

ORCID: 0000-0001-6766-1792 . E-mail: lexyana@ya.ru

7/9, Universitetskaya Emb., Saint-Petersburg, Russia, 199034.

Received June 3, 2024

Accepted July 4, 2024

Acknowledgements. The article is supported by the Russian Science Foundation grant No. 24-28-00249, <https://rscf.ru/project/24-28-00249/>.

Abstract: In recent years and especially after February 2022, there has been a sharp intensification of Brussels' engagement with Central Asia. The growing interest in Central Asia is due to the EU's desire to develop an alternative version of infrastructure development and connectivity in the region as opposed to the China's Belt and Road Initiative, to use the resource potential of the region to reduce dependence on China for green and digital transition strategy, and the region's transit potential for development transport and energy infrastructure bypassing Russia. The new geopolitical situation and the trends developing in Central Asia are regarded in Brussels as providing a "window of opportunity" to increase the EU's presence. Moreover, the EU's policy towards Central Asia starts to be driven by geopolitical interests. Containing Russia, limiting Russia's and China's influence in the region, reducing dependence on China are becoming the main goals of Brussels' policy in the region. The "benevolent indifference" to the region that once characterized the EU is being replaced by Brussels' desire to become a major geopolitical player in the region. The article provides a retrospective analysis of the EU policy towards Central Asia throughout the entire period of official interaction between the parties. The focus of the article is to trace the evolution of the goals, priorities and interests of the EU in the region, identify the driving forces that determined Brussels' policy towards the region at different historical stages, and determine the tools used to achieve the goals. The article also describes the largest EU initiatives for the region. The author concludes that in the current geopolitical situation, Central Asia has no independent significance for Brussels: policy towards the region is built through the prism and in accordance with the logic of confrontation with Russia and hedging risks associated with China.

Keywords: EU, Central Asia, strategy, concept of strategic autonomy, "Great Game", geopolitical interests, connectivity, transport corridors, Russia, China

References:

1. Boonstra J. (2015) Reviewing the EU's approach to Central Asia. *EUCAM Policy Brief*, 34. Available at: <https://www.files.ethz.ch/isn/189176/Reviewing%20the%20EU%E2%80%99s%20approach%20to%20Central%20Asi.pdf> (accessed 6 February 2024).
2. Boonstra J. (2016) *Implementation and review of the European Union-Central Asia strategy: Recommendations for EU action*. DOI: 10.2861/587065.
3. Bossyu F. (2021) Vremya sobirat' kamni? Rol' ES kak sub»ekta bezopasnosti v Tsentral'noi Azii posle ukhoda SShA iz Afganistana [Time to collect stones? The role of the EU as a security actor in Central Asia after the US withdrawal from Afghanistan]. *Klub Valdai*

- [Valdai Club], 9 November. Available at: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/vremya-sobirat-kamni-rol-es/> (accessed 27 January 2024) (In Russian).
4. Böttger K., Plottka J. (2018) A new start for the EU Central Asia policy in 2021? Current state, developments and perspectives for the revision of the EU Central Asia strategy, *L'Europe en Formation* 385: 45–60. DOI: 10.3917/eufor.385.0045.
 5. Chebotarev A.E. (ed.) (2013) *Strategiya Evropeiskogo Soyuza v Tsentral'noi Azii na 2007–2013 gg.: predvaritel'nye itogi [European Union strategy for Central Asia 2007–2013: preliminary results]*. Tsentr aktual'nykh issledovaniy "Al'ternativa", Almaty; Tsentr germanskikh issledovaniy KazNU im. al'-Farabi; Fond im. Fridrikha Eberta v Kazakhstane*. (In Russian).
 6. Dzhuraev E., Muratalieva N. (2020) *Strategiya ES v Tsentral'noi Azii: k uspeshnoi realizatsii novoi strategii [EU Strategy in Central Asia: towards the successful implementation of a new strategy]*. Fond im. Fridrikha Eberta*, Bishkek. (In Russian).
 7. Dzhuraev Sh. (2022) The EU's Central Asia policy: no chance for change? *Central Asian Survey* 41 (4): 639–653. DOI: 10.1080/02634937.2022.2054951.
 8. Geopolitics of EU Strategy in Central Asia (2024) *Geopolitical Report* 38 (2). Available at: <https://www.specialeurasia.com/2024/01/02/eu-strategy-central-asia/> (accessed 15 January 2024).
 9. Kashif H., Khan A. (ed.) (2023) *Europe–Central Asia relations. New connectivity frameworks*. Palgrave Macmillan, Singapore. 270 p.
 10. Krivokhizh S., Soboleva E. (2022) The EU and China: how do they fit in Central Asia? *Central Asian Survey* 41 (4): 715–733. DOI: 10.1080/02634937.2022.2115009.
 11. Kumar A., Czerewacz-Filipowicz K. (2023) European Union's diplomatic push: the rapid advancement in engagement with Central Asia. *The Warsaw Institute Review*, 20 December. Available at: <https://warsawinstitute.review/news-en/european-unions-diplomatic-push-the-rapid-advancement-in-engagement-with-central-asia/> (accessed 27 January 2024).
 12. Kuszewska-Bohnert A. (2023) The policies of European Union and Russia vis-à-vis Central Asia. *Europe–Central Asia relations. New connectivity frameworks*. Ed. by Kashif H., Khan A. Palgrave Macmillan, Singapore, pp. 33–62.
 13. Mamadiyev B. (2023) Development of Central Asia and European Union's assistance program. *Europe–Central Asia relations. New connectivity frameworks*. Ed. by Kashif H., Khan A. Palgrave Macmillan, Singapore, pp. 101–120.
 14. Matveeva A. (2023) A new opening for EU–Central Asia relations? *Carnegie Europe**, 13 April.
 15. Nadtochei Yu.I., Safranchuk I.A. (2018) Evropeiskii soyuz v Tsentral'noi Azii: granitsy normativnoi sily (Retsenziya na knigu O.A. Spaizer "Vliyaniye Evropeiskogo soyuza v Tsentral'noi Azii. Geopoliticheskie vyzovy i otvety") [The European Union in Central Asia: the limits of normative power (Review of the book by O.A. Spicer "The influence of the European Union in Central Asia. Geopolitical challenges and responses")]. *Vestnik mezhdunarodnykh organizatsii [International Organisations Research Journal]* 13 (4): 280–286. DOI: 10.17323/1996-7845-2018-04-14. (In Russian).
 16. Raimondi P. (2019) Central Asia oil and gas industry – the external powers' energy interests in Kazakhstan, Turkmenistan and Uzbekistan. *Working Paper, No. 006.2019*. Fondazione Eni Enrico Mattei (FEEM), Milano. 76 p.

* According to the order of the Ministry of Justice *Friedrich-Ebert-Stiftung e.V. (Friedrich Ebert Stiftung, "Registered Union 'Friedrich Ebert Foundation'")* (Order No. 256-r of March 1, 2024), *Carnegie Endowment for International Peace* (Order No. 896-r of July 18, 2024) are included in the 'List of foreign and international non-governmental organizations whose activities are recognized as undesirable on the territory of the Russian Federation'. An up-to-date list of organizations whose activities have been declared undesirable is available on the website of the Ministry of Justice of the Russian Federation.

«ЕВРОПЕИЗАЦИЯ» КИТАЙСКОГО НАПРАВЛЕНИЯ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ ФРГ В НАЧАЛЕ 2020-Х ГГ.: НАЦИОНАЛЬНЫЕ ИНТЕРЕСЫ И НАДНАЦИОНАЛЬНЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ

Юлия МЕЛЬНИКОВА

Российский совет по международным делам

Аннотация: Исследование направлено на выявление значимости фактора Европейского союза при формировании внешней политики Федеративной Республики Германия в отношении Китайской Народной Республики в начале 2020-х гг. Исследовательский вопрос сформулирован на основе противоречия между экономическими интересами германских земель и бизнес-корпораций с одной стороны и политикой правительства ФРГ, все более отчетливо дистанцирующегося от Китая, – с другой. Выдвигается гипотеза, что переход Берлина к конфронтационной стратегии в отношении Пекина во многом обусловлен «европеизацией» – укреплением элементов централизации в управлении Европейским союзом и связанной с этим адаптацией национальных моделей поведения к общеевропейской. В контексте «европеизации» внешней политики поддержка уже существующих тенденций, а не разработка альтернативного сценария способствует сохранению ведущей роли ФРГ в формировании и реализации курса ЕС на китайском направлении. Таким образом, исследование в определенном смысле представляет собой кейс-стади пределов автономности внешней политики государств – членов интеграционных объединений. На основе существующего в рамках концепции «европеизации» подхода «снизу-вверх» в статье приводится периодизация политики Германии в отношении Китая с учетом

Юлия Юрьевна Мельникова – кандидат политических наук, программный менеджер Российского совета по международным делам (РСМД).

ORCID: 0000-0001-7922-2498. E-mail: jmelnikova@russiancouncil.ru
119049, Москва, 4-й Добрынинский переулок, д. 8.

Поступила в редакцию: 23.07.2024

Принята к публикации: 03.09.2024

Конфликт интересов: Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Примечание редакции и автора: В соответствии с решением Минюста *Friedrich-Ebert-Stiftung e.V.* (*Friedrich Ebert Stiftung*, «Зарегистрированный Союз «Фонд имени Фридриха Эберта») (распоряжение № 256-р от 01.03.2024), *Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.* («Конрад-Аденауэр-Штифтунг е.Ф.», «Фонд имени Конрада Аденауэра», «Зарегистрированное некоммерческое объединение «Фонд им. Конрада Аденауэра») (распоряжение № 1010-р от 14.08.2024), *Heinrich-Böll-Stiftung e.V.* (*Heinrich Böll Stiftung*, «Фонд имени Генриха Бёлля») (распоряжение № 679-р от 31.05.2022), *Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit* (*Friedrich Naumann Foundation*, «Фонд имени Фридриха Науманна за свободу») (распоряжение № 465-р от 16.04.2024) включены в «Перечень иностранных и международных неправительственных организаций, деятельность которых признана нежелательной на территории Российской Федерации». Анализ документов и позиций данных партийных фондов и аналитических центров представляется автору необходимым для проведения комплексного исследования формирования и имплементации политики ФРГ в отношении Китая и не направлен на распространение информации о деятельности упомянутых объединений.

Актуальный перечень организаций, деятельность которых признана нежелательной, доступен на сайте Министерства юстиции Российской Федерации.

изменений в состоянии связей ЕС с КНР. Предлагается четыре этапа германо-китайского взаимодействия: 1993–2016 гг., 2016–2019 гг., 2019–2023 гг. и 2023 – наст. вр. Сопоставление национального и наднационального уровней принятия решений в эти периоды позволило продемонстрировать полный цикл «европеизации» курса ФРГ и вновь подчеркнуть значимость Евросоюза для формирования политики Германии. Если изначально ФРГ транслировала на уровень ЕС собственные нормы взаимодействия с Китаем, чтобы обеспечить себе наиболее выгодные условия сотрудничества с последним, то сегодня уже она перенимает общеевропейские стандарты, адаптируя национальную позицию к позиции Евросоюза. Выводы автора подкрепляются результатами качественного анализа текстовых материалов аналитических центров и партийных фондов Германии, опубликованных за период 2020–2024 гг. Результаты исследования позволяют прогнозировать дальнейшую солидаризацию ФРГ с общеевропейской позицией и ухудшение германо-китайских отношений.

Ключевые слова: европеизация, ЕС – КНР, Германия – КНР, Европейский союз, теории интеграции

Введение

Поскольку Германия занимает лидирующие позиции в Европейском союзе, в государствах, не являющихся членами объединения, довольно распространенным является представление о том, что конструктивное взаимодействие с ФРГ закладывает основу сотрудничества с ЕС в целом. В продолжение этой логики приоритет отдается анализу страновых, а не общеевропейских условий для развития отношений. В 2022 г. разрыв связей России и Германии на фоне кризиса системы безопасности в Европе поставил обе установки под сомнение, а сегодня кейсом для их проверки становятся уже отношения Китая и Германии.

ФРГ остается лидером ЕС по объему товарооборота с КНР. Между странами налажена многоуровневая система институциональных связей, высок потенциал научно-технологического сотрудничества и кооперации при развитии железнодорожных маршрутов Китай – Европа. Представители германского бизнеса сохраняют интерес к диалогу с китайскими партнерами. Вместе с тем позиция правительства Германии становится все более жесткой: в Стратегической концепции по Китаю 2023 г. заявлено, что Китай одновременно является «*партнером, конкурентом и системным соперником*»¹. Показательно, что в июле 2024 г. представители *Volkswagen* и *BMW* выступили против увеличения ввозных пошлин ЕС на китайские электромобили², в то время

¹ *The federal Government* (2023) Strategy on China of the Government of the Federal Republic of Germany. Available at: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2608580/49d50fecc479304c3da2e2079c55e106/china-strategie-en-data.pdf> (accessed 21 July 2024).

² Rankin J. (2024) EU brushes aside risk of China trade war over electric vehicle tariffs. *The Guardian*, 4 July. Available at: <https://www.theguardian.com/business/article/2024/jul/04/eu-china-electric-vehicle-tariffs-trade-war-risk> (accessed 21 July 2024).

как правительство ФРГ заняло уклончивую позицию, отмечая необходимость уступок со стороны КНР.

В связи с наблюдаемым расхождением между интересами бизнеса и политикой правительства, а также с учетом российского опыта разрыва связей с Германией, возрастает актуальность анализа условий, которыми определяется политика ФРГ в отношении КНР, и, в частности, определения степени значимости общеевропейского внешнеполитического курса в этом процессе. Исследовательский вопрос сформулирован следующим образом: почему, несмотря на интересы национальной экономики, Берлин переходит к конфронтационной политике в отношении Пекина? В академической литературе о германо-китайских отношениях преобладают эмпирические исследования. В фокусе внимания зарубежных специалистов симптоматично оказываются вопросы экономического взаимодействия ФРГ и КНР (Heiduck, 2014; Baur and Flach, 2022; Langhammer, 2022). Центральное место экономика занимает и в работах отечественных авторов (Буторина, 2023; Тимофеев & Ронжина, 2017; Цвык, 2016). Ухудшение отношений экономисты связывают с экономической конкуренцией, а также с политикой слияний и поглощений, которую проводит КНР на германском рынке. Вместе с тем предпринятые с тех пор в ЕС и ФРГ меры позволяют контролировать выход китайских инвесторов на национальный рынок, а представители германского бизнеса, осведомленные о характере и особенностях политики КНР, стремятся к поддержанию связей с ней, поэтому внутренние объяснения нельзя назвать исчерпывающими.

Политическая составляющая также подвергается анализу в России и за рубежом (Godement & Wacker, 2020³; Biba, 2021; Cook et al., 2022; Цвык, 2019; Зарицкий, 2021; Павлов, 2023; Белов, 2023). В 2023–2024 гг., на фоне кризиса системы безопасности в Европе и углубления американско-китайских противоречий, количество подобных исследований возросло. Изменение поведения ФРГ или ЕС в целом объясняется в них, как правило, фактором трансатлантических отношений. В качестве иллюстрации данного тезиса приводится следующее наблюдение: стремление к диверсификации внешних связей за счет взаимодействия с Пекином более отчетливо артикулировалось в периоды охлаждения европейско-американских отношений, например, во время президентства Д. Трампа или американского вторжения в Ирак⁴, в настоящих же условиях такой необходимости нет. Вместе с тем, как представляется, европейско-китайские отношения обладают собственной динамикой. Более того, в Германии сотрудничество с Китаем долгое время рассматривалось

³ Godement F., Wacker G. (2020) Promoting a European China policy – France and Germany together. SWP Working Papers 1. Berlin: Stiftung Wissenschaft Und Politik. Available at: <https://doi.org/10.18449/2020WP10> (accessed 21 July 2024).

⁴ Thimm J. (2021) German Policy Towards the United States: More Self-Confidence and More Independence Needed. In: Maihold G., Mair S., Müller M., et al. (eds.) German Foreign Policy in Transition: Volatile Conditions, New Momentum. *SWP Research Paper* 10. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, pp. 112–115. Available at: <https://doi.org/10.18449/2021RP10> (accessed 21 July 2024).

в качестве альтернативы взаимодействию с США не только в системе национальных приоритетов, но и в контексте развития мирового порядка в целом⁵; в свою очередь Европейский союз выступал против блокового мышления и новой биполярности⁶. Соответственно, усилившееся на фоне кризиса безопасности в Европе давление США на ЕС и Германию, которое нацелено на ухудшение их отношений с Китаем, рассматривается в работе как усугубляющий, но не ключевой фактор изменения политики ФРГ в отношении КНР. Авторская гипотеза состоит в том, что фундаментальной причиной ужесточения позиции Германии является «европеизация» ее внешней политики. В продолжении общей деградации отношений ЕС и КНР пространство для маневра государств – членов сужается по мере развития наднациональных инструментов регулирования взаимодействия с Китаем. В этих условиях приверженность общей линии Евросоюза выступает в качестве способа сохранения в нем своего лидирующего положения, и для Германии эта задача становится приоритетной по отношению к интересам национального бизнеса.

Таким образом, в настоящем исследовании поднимается проблема пределов суверенности государств – членов интеграционных объединений. Его теоретико-методологическую основу составляет концепция «европеизации», разработанная для оценки влияния интеграционных процессов на курс вовлеченных в них государств. Опираясь на нее, автор предлагает периодизацию политики ФРГ на китайском направлении, в которой реперными точками выступают изменения стратегии Евросоюза в отношении КНР. В определенной степени предлагаемая периодизация продолжает логику, изложенную в статье одного из ведущих российских специалистов по социально-экономическому и общественно-политическому развитию ФРГ Б.Е. Зарицкого (Зарицкий, 2021). С тем чтобы определить пределы автономности ФРГ на данном треке, автор поэтапно изучает, как смена вектора на уровне ЕС соотносится со сдвигами на национальном уровне. Для оценки степени укорененности тех или иных представлений о ЕС и КНР во внутриполитическом дискурсе в Германии в 2020-е гг. в качестве вспомогательного метода исследования используется качественный анализ текстовых материалов германских аналитических центров⁷ и партийных фондов: прежде всего Фондов Ф. Эберта⁸, Г. Белля⁹ и Ф. Наумана¹⁰, ассоциированных с партиями

⁵ Lawler D. (2020) Merkel warns against demonizing China for its success. *Axios*, 15 January. Available at: <https://www.axios.com/2020/01/16/angela-merkel-warns-demonizing-china-success> (accessed 21 July 2024).

⁶ Borrell Fontelles J. (2023) "We must learn to live with China", a conversation with Josep Borrell. *Groupe d'études géopolitiques*, 5 June. Available at: <https://geopolitique.eu/en/2023/06/05/we-must-learn-to-live-with-china-a-conversation-with-josep-borrell/> (accessed 21 July 2024).

⁷ Прежде всего *Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)* и *Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP)*.

⁸ Включен в «Перечень иностранных и международных неправительственных организаций, деятельность которых признана нежелательной на территории Российской Федерации».

⁹ Включен в «Перечень иностранных и международных неправительственных организаций, деятельность которых признана нежелательной на территории Российской Федерации».

¹⁰ Включен в «Перечень иностранных и международных неправительственных организаций, деятельность которых признана нежелательной на территории Российской Федерации».

правящей коалиции (Социал-демократическая партия Германии (СДПГ), «Союз 90/Зеленые» и Свободная демократическая партия (СвДП) соответственно), а также тесно связанного с оппозиционным блоком ХДС/ХСС Фонда К. Аденауэра¹¹. Согласно решению Министерства юстиции РФ, деятельность данных партийных фондов признана нежелательной на территории Российской Федерации.

«Европеизация» как теоретическая концепция и исследовательское направление

В условиях обострения глобальной конкуренции и повышения роли силового фактора в международном взаимодействии реалистические подходы к анализу последнего сохраняют свою актуальность. Германия и Китай являются национальными государствами, что позволяет применить к рассмотрению динамики их отношений инструментарий *Realpolitik*, учесть особенности внешней среды и имеющиеся у сторон ресурсы. Вместе с тем объяснительный потенциал этой теоретической рамки представляется несколько ограниченным.

Во-первых, фундаментом германо-китайского партнерства является сотрудничество в сфере экономики, «зеленого» перехода, технологий и инноваций. Несмотря на то, что в Стратегической концепции безопасности Германии 2023 г. многие сферы взаимодействия были подвергнуты секьюритизации, в качестве угрозы «жесткой» безопасности стороны друг друга не классифицируют¹². Во-вторых, ФРГ, как один из основателей и лидеров европейского интеграционного проекта, не может выстраивать политику в отношении КНР без учета общеевропейских тенденций. Более того, указанные сферы германо-китайского диалога относятся к сферам компетенции ЕС (торговая политика) или смешанной компетенции ЕС и государств-членов (экологическая и научно-технологическая политика). В-третьих, несмотря на декларируемое стремление, Европейский союз не является геополитическим игроком. Нормативное измерение его внешнеполитической стратегии неизбежно находит отражение на уровне государств-членов, а значит, выработка внешнеполитической линии ФРГ имеет дополнительные ограничения по сравнению с подходами национальных государств.

Понятие «европеизация» стало использоваться в исследованиях региональных интеграционных процессов с конца 1990-х – начала 2000-х гг. под влиянием конструктивистского поворота в науке о международных отношениях. На фоне появления Общей внешней политики и политики безопасности Европейского союза, расширения состава его участников и

¹¹ Включен в «Перечень иностранных и международных неправительственных организаций, деятельность которых признана нежелательной на территории Российской Федерации».

¹² *Bundesministerium der Verteidigung* (2023) Bundeswehr ist Kernelement der ersten Nationalen Sicherheitsstrategie. Available at: <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/bundesregierung-beschliesst-erste-nationale-sicherheitsstrategie-5636234> (accessed 21 July 2024).

подготовки Конституции ЕС игнорировать изменения внешней политики государств-членов в русле общеевропейских задач становилось сложнее. Рост числа исследований на базе новой концепции ознаменовал переход от изучения роли государств в структурировании общеевропейских институтов к анализу воздействия последних на своих основателей. Наднациональная структура ЕС по-прежнему оказывает заметное влияние на национальную политику и может накладывать функциональные ограничения на ее автономность¹³. В связи с этим совокупность теоретических воззрений, понимаемых под термином «европеизация», сохраняет свою актуальность для исследования внешней политики государств – членов объединения.

В генеалогическом смысле концепция «европеизации» стала попыткой интегрировать наработки классических теорий интеграции и неонституционализма, используемых при изучении влияния институтов ЕС на процесс принятия решений (Koremenos, 2001); либерального межправительственного подхода, в рамках которого акцент делается на национальном уровне формирования политики Европейского союза (Moravcsik, 1993); а также конструктивизма, в котором центральное место отводится вопросам коллективной идентичности и общих норм в процессе формирования представлений членов объединения о самих себе. С другой стороны, развитие концепции «европеизации» стало отражением стремления предложить иное восприятие проблематики, которую разрабатывали предшественники. Ее ключевое отличие – сохранение фокуса на государствах ЕС, но рассмотрение их внешнеполитического поведения в качестве производной от курса общеевропейских структур.

Под «европеизацией» можно понимать не только теоретическую концепцию, но и отдельное направление исследований. Первым из них стало посвященное политике Франции кейс-стади, цель которого заключалась в уточнении центрального для настоящей статьи понятия (Ladrech, 1994). Автор определил его как процесс изменения направлений и проявлений политики государства по мере становления политического и экономического развития ЕС в качестве фактора принятия решений и организации политики на национальном уровне. В дальнейшем исследовательское направление не избежало спора о дефинициях (Olsen, 2002). Появились сфокусированные на наднациональном измерении определения «европеизации» как процесса развития институтов ЕС и их способности к управлению уровнями принятия решений и унификации политики государств-членов (Radaelli, 2000). В качестве альтернативы сформировалось восприятие «европеизации» как горизонтального распространения общих норм и ценностей в ходе межгосударственной коммуникации в рамках объединения. Наконец, после расширения

¹³ Моисеева Д.Э. (2024) Согласование ключевых постов в Европейском союзе: парадокс распределения полномочий внутри метаорганизации. *Российский совет по международным делам*, 4 июля. Available at: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/soglasovanie-klyuchevykh-postov-v-evropeyskom-soyuze-paradoks-raspredeleniya-polnomochiy-vnutri-meta/> (дата обращения: 22.07.2024).

ЕС и запуска Европейской политики соседства в 2004 г. под «европеизацией» стала пониматься трансляция институциональной, нормативной и ценностной модели организации Евросоюза кандидатам на вступление или потенциальным партнерам по диалогу, прежде всего в виде *acquis communautaire* (Schimmelfennig, 2010).

В настоящей работе под процессом «европеизации», в соответствии с которым понимается постепенное проникновение элементов централизации в управление интеграционным объединением и последующая адаптация национальных институтов, политик, моделей поведения к общеевропейским (Olsen, 2002), подразумевается «приспособление национальных и субнациональных систем управления к условиям существования при наличии европейского политического центра и к общеевропейским нормам» (Стрежнева, 2014).

В рамках исследований на основе выбранного определения ключевым методологическим вопросом стало обоснование направления отслеживания «европеизации» – «снизу-вверх» (Börzel & Risse, 2003) или «сверху-вниз» (Graziano & Wink, 2007; Risse, Cowles & Caporaso, 2001; Goetz & Hix, 2000). Согласно первому подходу, анализ следует начинать с рассмотрения национальной политики и лишь в случае обнаружения в ней критических изменений учитывать влияние наднациональной структуры. В соответствии со вторым подходом необходимо сосредоточиться на том, как наднациональные решения транслируются на нижестоящий уровень. Дискуссия о направлении не завершена (Radaelli, 2004; Graziano & Wink, 2013), поэтому можно утверждать только о наличии корреляционной связи между нормами, установленными институтами ЕС, и изменениями национальной политики.

Выявить каузальные закономерности между уровнями сложнее ввиду методологических дилемм. Для установления соответствий между ними теории «европеизации» обращались к качественным методам и эмпирическому восприятию наблюдаемых явлений (Bulmer, 2007). При выборе подхода «сверху-вниз» их объяснительный потенциал ограничен, поскольку проследить, как именно институты Евросоюза проводят «европеизацию», практически невозможно без включенного наблюдения. Кроме того, существует риск переоценить европейский фактор в принятии решений на национальном уровне – совпадение вектора может быть результатом, например, аналогичного внутреннего импульса или же глобализации в целом (Caporaso, 2003). Понимание этого методологического ограничения актуально для настоящего исследования, поскольку, как было указано, в 2020-е гг. политика ФРГ в отношении КНР развивается в чрезвычайно неблагоприятном внешнем контексте, способствующем сплочению евроатлантического сообщества и сдержанности его членов в отношении других государств.

Рассмотрение «европеизации» «снизу-вверх» обосновывается тем обстоятельством, что готовность государств – участников ЕС перенимать стратегию общеевропейских институтов всегда предваряется изменениями на внутриполитическом уровне (Börzel & Risse, 2003). В связи с этим сторонники

данного подхода предлагают проводить периодизацию национальной внешней политики с учетом ключевых изменений на уровне ЕС (Carogaso, 2007). Другое важное допущение подхода «снизу-вверх» состоит в том, что государства-члены могут принимать деятельное участие в формировании общеевропейской позиции с целью минимизации рисков последующей адаптации к ней. Вместе с тем в ЕС продвигаемые ими нормы, как правило, ужесточаются, поскольку Брюссель преследует задачу по структурированию политики всех государств-членов. Как следствие, адаптационные издержки для государства-инициатора возрастают.

Подход «снизу-вверх» в настоящем исследовании применяется для периодизации германо-китайского взаимодействия. В качестве рубежных дат выступают изменения тематической политики ЕС: 2016 г., когда появилось первое после десятилетнего перерыва тематическое Совместное сообщение Европейской комиссии и Высокого представителя по иностранным делам и политике безопасности; 2019 г., когда в ЕС была выдвинута формула «*партнер, конкурент и соперник*» по отношению к КНР; 2023 г., когда Брюсселем был сформулирован курс по «снижению рисков» в отношениях с Пекином.

Политика Германии в отношении КНР до середины 2010-х: «стратегическое партнерство» на национальном и общеевропейском уровнях

После завершения холодной войны и объединения Западной и Восточной Германии реализация стремления ФРГ к более системному присутствию на китайском рынке, с учетом правил Общей торговой политики созданного в 1993 г. ЕС, требовала масштабирования кооперации до общеевропейского уровня. Германия предпринимала активные действия, чтобы обеспечить ведущую роль в развитии европейско-китайских отношений. Так, уже в 1993 г. Берлин (первым в ЕС) выпустил Стратегию по Азии¹⁴, в которой экономическое сотрудничество с Китаем было названо приоритетным по отношению к политическим и ценностным разногласиям. Этот же принцип лег в основу Сообщения Европейской комиссии «Долгосрочная повестка европейско-китайских отношений» 1995 г., где вовлечение Китая в процесс глобализации было охарактеризовано как важнейший шаг на пути к выходу ЕС в Азию¹⁵.

Максима «*изменения через торговлю*» (*Wandel durch Handel*) оставалась основным принципом сотрудничества ФРГ с КНР при Г. Шредере (1998–2004 гг.). Отношения получили статус «стратегического партнерства», Германия лоббировала вступление Китая во Всемирную торговую организацию (ВТО) и его присоединение к проекту спутниковой связи ЕС «Галилео». Регулярные визиты на высшем уровне, в которых принимали участие и владельцы

¹⁴ *Deutscher Bundestag* (1993) Drucksache 12/6151. Asien-Konzept der Bundesregierung. Available at: <https://dserver.bundestag.de/btd/12/061/1206151.pdf> (accessed 22 July 2024).

¹⁵ *European Commission* (1995) A Long Term Policy for China-Europe Relations. Communication From the Commission to the Council. (520)16JC(0030). Available at: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0bcbc1c7-2c78-4bba-a027-f67035eeac4f> (accessed 22 July 2024).

промышленных предприятий, привели к формированию устойчивой группы стейкхолдеров диалога, представленной крупными концернами (*Siemens, BASF*), в том числе автомобильными (*Volkswagen, BMW, Audi, Mercedes-Benz*).

После прихода к власти А. Меркель в отношениях с Китаем был провозглашен «*нормативный поворот*» (в 2007 г. канцлер даже приняла Далай Ламу¹⁶), однако временное охлаждение не повлияло на место Китая в системе внешних связей ФРГ (Цвык, 2016). По оценкам исследователей, в германском официальном дискурсе КНР всегда позиционировалась, прежде всего, как экономический партнер (Heiduck, 2014). На фоне финансового кризиса 2008–2009 гг. этот имидж только укрепился, поскольку китайские инвестиции способствовали восстановлению Германии от его последствий¹⁷. Даже в 2012–2016 гг., когда инициатива в двусторонних отношениях начала постепенно переходить к КНР, все чаще называемой «*трансформационной державой*» (*Gestaltungsmacht*)¹⁸, позиция ФРГ оставалась неконфронтационной. Тем временем в Европейском союзе, напротив, нарастали опасения, связанные с торговым дефицитом и почти неограниченным притоком китайских инвестиций. С 2006 г. не выпускались тематические Сообщения Европейской комиссии¹⁹, что свидетельствовало о поиске новой модели взаимодействия. К 2010 г. стороны отказались от разработки Соглашения о партнерстве и сотрудничестве²⁰, направленного, в том числе, на коррекцию торгового (дис)баланса и борьбу с непрозрачными практиками КНР: демпингом и субсидированием государственных предприятий.

После прихода к власти Си Цзиньпина отношения получили дополнительный импульс: в 2014 г. стратегическое партнерство стало «*всеобъемлющим*»²¹, было запущено сопряжение германской программы развития промышленности *Industrie 4.0* и китайской программы *Made in China – 2025* (Тимофеев & Ронжина, 2017). В 2013–2015 гг. ФРГ демонстрировала интерес к вновь выдвинутой инициативе «*Один пояс, один путь*» (ОПОП) и содействовала развитию г. Дуйсбурга в качестве ключевого железнодорожного хаба для транзита

¹⁶ Этот шаг связывают со стремлением дистанцироваться от наследия предшественника Г. Шредера. В 2008 г. примеру канцлера последовал президент Франции Ф. Олланд, что привело к отмене саммита ЕС – КНР в Париже по инициативе китайской стороны. После этого от «нормативного поворота» стали отходить, и стороны начали искать способы возобновления диалога.

¹⁷ Сотрудничество было дополнено серией документов, включая Меморандум об усилиях ФРГ и КНР по стабилизации мировой экономики 2009 г. и Коммюнике о всестороннем продвижении отношений стратегического партнерства ФРГ и КНР 2010 г., в котором Берлин поддержал предоставление Китаю статуса рыночной экономики в ВТО.

¹⁸ *Die Bundesregierung* (2012) Shaping Globalization – Expanding Partnerships – Sharing Responsibility. A strategy paper by the German Government. Available at: <https://espas.secure.europarl.europa.eu/orbis/sites/default/files/generated/document/en/Gestaltungsmaechtekonzept%20engl.pdf> (accessed 22 July 2024).

¹⁹ До этого Сообщения выходили регулярно: в 1995, 1998, 2002, 2003 и 2006 гг. Существенных разногласий по вопросу сотрудничества с КНР в ЕС в этот период не было, дискурс со стороны общеевропейских институтов оставался устойчиво позитивным, а перечень задач постоянно расширялся.

²⁰ Документ должен был заменить Торговое соглашение 1985 г., определив основания для сотрудничества в новом тысячелетии. Переговоры о его разработке велись с момента установления «стратегического партнерства» в 2003 г., а наиболее активно – в 2006–2007 гг.

из Китая в ЕС²². Кроме того, она проявила себя в качестве крупнейшего европейского инвестора в Азиатский банк инфраструктурных инвестиций (АБИИ). Постепенно были запущены более 70 отраслевых диалогов на различных уровнях – от межправительственного до межличностного. В результате, с 1994 по 2014 гг. объем товарооборота вырос в десять раз и составил 189 млрд долл.²³, ФРГ стала вторым по величине экспортным рынком для Китая.

Таким образом, в период до 2016 г., когда общеевропейская позиция по отношению к КНР оставалась благосклонной или амбивалентной, германо-китайское партнерство развивалось чрезвычайно успешно – как само по себе, так и в сравнении с другими двусторонними форматами Китая в Европе. ФРГ содействовала поиску формулы разрешения и европейско-китайских противоречий. Так, в 2013 г. в Повестке стратегического сотрудничества ЕС и КНР до 2020 г. был изложен список мер, направленных на преодоление разногласий, прежде всего урегулирование инвестиционных отношений, и установление более справедливых правил игры²⁴. Примером влияния Берлина на общеевропейский процесс является т.н. дело китайских солнечных панелей: в 2013 г. соответствующее расследование Европейской комиссии было прекращено во многом благодаря усилиям А. Меркель, поскольку германский рынок возобновляемых источников энергии (ВИЭ) на 3/4 зависел от китайского сырья и комплектующих (Hooijmaaijers, 2021).

Способность ФРГ корректировать негативные для себя последствия формирования европейской стратегии в отношении Китая, а также опережающее в сравнении с ЕС и его членами развитие диалога указывают на то, что до середины 2010-х гг. китайское направление ее внешней политики не было затронуто «европеизацией». Напротив, оно предлагалось объединению в качестве ориентира. Выжидательную позицию Брюсселя в этот период, в свою очередь, обуславливали надежда на реализацию *Повестки 2020* и возможность поддержания своих конкурентных преимуществ за счет экологических и научно-технологических ноу-хау, объема и привлекательности внутреннего рынка.

²¹ *Die Bundesregierung* (2014) Gemeinsame Erklärung zum Besuch von Staatspräsident Xi: Schaffung einer umfassenden strategischen Partnerschaft zwischen Deutschland und China. Available at: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/archiv/alt-inhalte/gemeinsame-erklaerung-zum-besuch-von-staatspraesident-xi-schaffung-einer-umfassenden-strategischen-partnerschaft-zwischen-deutschland-und-china-411848> (accessed 22 July 2024).

²² Frenzel A., Godehardt N., Pantekoek S. and Schulze D. (2024) Kommunen: Kernstück deutscher China-Politik Entwicklungen und Zukunftsperspektiven. *Friedrich Ebert Stiftung Studie*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung. Available at: <https://library.fes.de/pdf-files/international/21026-20240229.pdf> (accessed 21 July 2024). Фонд Ф. Эберта включен в «Перечень иностранных и международных неправительственных организаций, деятельность которых признана нежелательной на территории Российской Федерации».

²³ При этом экспортные и импортные показатели практически не отличались, составив 89,8 и 96,3 млрд долл. соответственно. См. *The Observatory of Economic Complexity* (2014) China – Germany Trade. Available at: <https://oec.world/en/profile/bilateral-country/chn/partner/deu?dynamicBilateralTradeSelector=year2014> (accessed 22 July 2024).

²⁴ *The Diplomatic Service of the European Union* (2013) EU – China 2020 Strategic Agenda for Cooperation. Available at: <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/20131123.pdf> (accessed 22 July 2024).

Политика Германии в отношении Китая после 2016 г.: негативные прецеденты и начало «европеизации» внешнеполитической линии

К 2016 г. Китай стал крупнейшим торговым партнером Германии²⁵, а структура товарооборота приобрела устойчивость: основу экспорта ФРГ вплоть до настоящего времени составляют автомобили и автозапчасти, фармацевтическая продукция, медицинское оборудование и микросхемы; в КНР же закупается электроника, батареи, телекоммуникационное оборудование (Зарицкий, 2021). Примечательно, что в 2016 г. проблема торгового дефицита перед Берлином не стояла: объемы экспорта почти равнялись объемам импорта – 82,6 и 81,9 млрд долл. соответственно²⁶. Между тем сопряжение программ промышленного развития ФРГ и КНР стимулировало резкий рост взаимной патентной и инвестиционной активности в 2016–2017 гг. (Corrocher et al., 2018). Наибольший интерес у китайских инвесторов вызывали приоритетные секторы Меморандума о сотрудничестве от 2014 г., а именно транспорт и промышленное оборудование, машиностроение, а также необходимые для развития китайской экономики информационные и финансовые технологии (Тимофеев & Ронжина, 2017).

В результате на германском рынке участились случаи слияний и поглощений. Серьезный резонанс получило приобретение в 2016 г. китайской *Midea Group* германского производителя робототехники *Kuka* за 5 млрд долл. Правительство Германии не располагало официальными механизмами противодействия сделке, а найти инвесторов в Европе, готовых предложить большую сумму, не удалось. В 2017–2019 гг. китайские инвесторы приобрели доли в *Daimler* и *Deutsche Bank*, а также претендовали на покупку части *50Herz* (Зарицкий, 2021). В попытках объяснить изменения позиции ФРГ в отношении КНР внутренними факторами зачастую именно эти эпизоды называют ключевыми²⁷, поскольку они стали стимулом к реформированию внутреннего законодательства. Вместе с тем аналитики Фонда Ф. Эберта²⁸ отмечают, что эти меры были направлены не на сокращение взаимодействия с Китаем, а на повышение собственной «стрессоустойчивости» для его продолжения²⁹.

²⁵ Германия остается крупнейшим торговым партнером Китая в Европе с 1970-х гг. и располагается на 8–10 местах рейтинга торговых партнеров в целом, в зависимости от года подсчета.

²⁶ *The Observatory of Economic Complexity* (2016) China – Germany Trade. Available at: <https://oec.world/en/profile/bilateral-country/chn/partner/deu?dynamicBilateralTradeSelector=year2016> (accessed 22 July 2024).

²⁷ Barkin N. (2020) Germany's strategic gray zone with China. *Carnegie Endowment*. Available at: https://carnegieendowment.org/files/Barkin_Germany_China_Policy.pdf (accessed 23 July 2024).

²⁸ Включен в «Перечень иностранных и международных неправительственных организаций, деятельность которых признана нежелательной на территории Российской Федерации».

²⁹ Pantekoeck S., Bartmann Y., Lanz H. (2022) China's Rolle im Multilateralen Handelssystem. Tendenzen, Impulse und Folgen für Deutschland und die Europäische Union *Friedrich Ebert Stiftung*. Available at: <https://library.fes.de/pdf-files/iez/19345.pdf> (accessed 23 July 2024). Фонд Ф. Эберта включен в «Перечень иностранных и международных неправительственных организаций, деятельность которых признана нежелательной на территории Российской Федерации».

Причина последующего охлаждения в двусторонних отношениях кроется в том, что сомнения ФРГ в их взаимовыгодном характере были использованы Европейским союзом для унификации подходов государств – членов к инвестиционному сотрудничеству с КНР и ужесточения общей линии на данном направлении³⁰.

Новая модель взаимодействия была изложена в 2016 г. в Совместном сообщении Европейской комиссии и Высокого представителя по иностранным делам и политике безопасности «Элементы новой стратегии ЕС в отношении Китая»³¹. Выполнение Повестки стратегического сотрудничества, прежде всего в части подготовки Всеобъемлющего инвестиционного соглашения (ВИС), до 2020 г. шло очень медленно. По этой причине были изменены правила проведения тендеров, слияний и поглощений, а также активизирована разработка внутреннего законодательства в области ПИИ и защиты прав интеллектуальной собственности. Одним из локомотивов охранительных тенденций выступала Франция; переход ФРГ на схожие позиции к 2019 г. позволил ускорить процесс создания Механизма проверки иностранных инвестиций ЕС³². Кроме того, был остановлен приток китайских инвестиций в Италию и страны Центральной и Восточной Европы. В 2018 г. ФРГ поддержала выпуск Стратегии ЕС по соединению Европы и Азии как альтернативы ОПОП, а в 2019 г. вместе с Францией и Испанией выступила против отдельных Меморандумов о взаимопонимании по сотрудничеству в рамках ОПОП³³ между странами ЕС и Китаем, создав тем самым дополнительные механизмы защиты от переизбытка китайских инвестиций в национальную транспортную инфраструктуру и «европеизировав» взаимодействие с КНР в области развития региональной связанности.

В действительности же снижение интенсивности сотрудничества на двустороннем и общеевропейском уровнях вплоть до 2020-х гг. не рассматривалось в ФРГ как необратимый процесс. Рост товарооборота продолжали обеспечивать критические для взаимодействия отрасли – автомобильная и сфера «зеленой» экономики. Так, в 2019 г. была достигнута договоренность о строительстве в Германии завода CATL по производству солнечных батарей,

³⁰ Vangeli A. (2022) (ed.) *The Role of China in Southeast Europe Friedrich Ebert Stiftung*. Available at: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/athen/19416.pdf> (accessed 3 September 2024). Фонд Ф. Эберта включен в «Перечень иностранных и международных неправительственных организаций, деятельность которых признана нежелательной на территории Российской Федерации».

³¹ *The Diplomatic Service of the European Union* (2016) *Elements for a new EU strategy on China*. Joint Communication to The European Parliament and The Council. 52016JC0030. Available at: https://eeas.europa.eu/archives/docs/china/docs/joint_communication_to_the_european_parliament_and_the_council_-_elements_for_a_new_eu_strategy_on_china.pdf (accessed 23 July 2024).

³² *European Commission* (2020) *EU foreign investment screening mechanism becomes operational*. Available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1867 (accessed 23 July 2024).

³³ Esteban M., Otero-Iglesias M., Bērziņa-Čerenkova U.A. et al. (eds.) (2020) *Europe in the Face of US-China Rivalry. Mercator Institute for China Studies*. Available at: https://merics.org/sites/default/files/2020-04/200123_ETNC_Report.pdf (accessed 23 July 2024).

инвестиции в которое составили около 2 млрд долл.³⁴ Частичная «европеизация» внешней политики ФРГ была продиктована стремлением к сохранению конкурентоспособности в области высокотехнологичных производств и направлена на повышение защищенности национального бизнеса от недобросовестных практик китайских компаний до тех пор, пока не будет найден двусторонний или многосторонний компромисс.

Внутри страны продолжались дискуссии о будущем двустороннего партнерства, исследования вовлеченности федеральных земель во взаимодействие с Китаем и попытки выработать общую позицию. В этих целях в 2017 г. министр иностранных дел ФРГ З. Габриэль инициировал внутренний межведомственный диалог по КНР. Руководители экономически прибыльных для КНР городов и земель, таких как Северный Рейн – Вестфалия, не имели обязательств уведомлять федеральное правительство о соглашениях с китайскими партнерами, поэтому у центра информация появлялась несвоевременно. Еще сложнее обстояли дела на уровне бизнеса. Сигнальным стал выход в 2019 г. доклада Федерального союза германской промышленности (*Bundesverband der Deutschen Industrie, BDI*), в котором впервые было указано на соперничество с КНР³⁵. Стоит, однако, заметить, что его поддержали представители не всех отраслей (Зарицкий, 2021), а в экспертной среде он был воспринят лишь как способ повысить «стрессоустойчивость». Таким образом, «европеизация» позиции Германии в 2016–2019 гг. отвечала национальным интересам, создавая дополнительные гарантии безопасности рынка, но не рассматривалась как необратимый процесс. Более того, она происходила неравномерно на уровне правительства и реального сектора. Основной задачей для ФРГ стал поиск внутреннего консенсуса в отношении степени зависимости от КНР³⁶: форсировать ли дальнейшую солидаризацию с позицией ЕС, или же вырабатывать механизм преодоления общеевропейских тенденций, как только они перестанут приносить выгоду?

Политика Германии в отношении Китая после 2019 г.: обратный эффект «европеизации»

С 2019 г. дискуссии о степени строгости правил в отношении Китая достигли своего пика. По данным исследований, в 2019–2020 г. экономическая зависимость от КНР упоминалась в парламентских обсуждениях в шесть раз чаще, чем в 2018 г.³⁷ Правительство оказалось в непростом положении.

³⁴ CATL (2022) CATL's German plant receives approval for battery cell production. Available at: <https://www.catl.com/en/news/921.html> (accessed 23 July 2024).

³⁵ *Bundesverband der Deutscher Industrie* (2019) China – Partner and Systemic Competitor. Available at: <https://english.bdi.eu/publication/news/china-partner-and-systemic-competitor/> (accessed 23 July 2024).

³⁶ Seaman J., Ghiretti F., Erlbacher L. et al. (eds.) (2022) Dependence in Europe's Relations with China Weighing. Perceptions and Reality. *Mercator Institute for China Studies*. Available at: https://merics.org/sites/default/files/2022-04/etnc_2022_report.pdf (accessed 23 July 2024).

³⁷ Seaman J., Ghiretti F., Erlbacher L. et al. (eds.) (2022) Dependence in Europe's Relations with China Weighing. Perceptions and Reality. *Mercator Institute for China Studies*. Available at: https://merics.org/sites/default/files/2022-04/etnc_2022_report.pdf (accessed 23 July 2024).

Аргументами в пользу поддержания конструктивного диалога выступали бизнес-интересы (в 2019 г. товарооборот составил более 200 млрд долл., при этом доля экспорта из Германии в Китай превышала объемы импорта³⁸), а также стремление А. Меркель использовать китайское направление внешней политики для укрепления международных позиций ФРГ в условиях трансформации мирового порядка. В период разногласий с США при президенте Д. Трампе канцлер Германии сделала ставку на ускорение разработки и подписания ВИС между ЕС и КНР, чтобы разрешить противоречие между корпоративными интересами и общеевропейской тенденцией на снижение контактов с китайскими партнерами³⁹. Интересно, что итоговый текст документа получил различные оценки в германских аналитических центрах и фондах: близкие к правящей на тот момент «большой коалиции» Фонд К. Аденауэра и Фонд Ф. Эберта⁴⁰ рассматривали соглашение как рациональный шаг для коррекции негативных тенденций в двустороннем диалоге⁴¹, в то время как, например, близкий партии «Зеленых» Фонд Г. Белля⁴² изначально подверг документ критике как в недостаточной степени защищающий интересы ФРГ и ЕС⁴³.

Тем временем на уровне ЕС набирало обороты ужесточение политики в отношении КНР. В 2019 г. вышло Совместное сообщение Европейской комиссии и Высокого представителя по иностранным делам и политике безопасности «Стратегический обзор европейско-китайских отношений»⁴⁴, в котором был сформулирован список требований к Китаю. После срыва ратификации ВИС в 2021 г. интенсифицировались усилия по разработке защитного законодательства. По мере появления все новых механизмов пространство для маневра, которым располагали государства – члены ЕС, сужалось. Так, в 2022–2023 гг. был введен налог на добавленную стоимость для всех категорий

³⁸ *The Observatory of Economic Complexity* (2016) China – Germany Trade. Available at: <https://oec.world/en/profile/bilateral-country/chn/partner/deu?dynamicBilateralTradeSelector=year2019> (accessed 23 July 2024).

³⁹ Согласование текста документа стало ключевым элементом программы германского председательства в ЕС во второй половине 2020 г. См. Oertel J. (2020) *The New China Consensus: How Europe Is Growing Wary of Beijing* *European Council on Foreign Relations*, 7 September. Available at: https://ecfr.eu/publication/the_new_china_consensus_how_europe_is_growing_wary_of_beijing/ (accessed 23 July 2024).

⁴⁰ Фонд К. Аденауэра и Фонд Ф. Эберта включены в «Перечень иностранных и международных неправительственных организаций, деятельность которых признана нежелательной на территории Российской Федерации».

⁴¹ Pantekoek S., Bartmann Y., Lanz H. (2022) *China's Rolle im Multilateralen Handelssystem. Tendenzen, Impulse und Folgen für Deutschland und die Europäische Union* *Friedrich Ebert Stiftung*. Available at: <https://library.fes.de/pdf-files/iez/19345.pdf> (accessed 3 September 2024); *Konrad Adenauer Stiftung*. (2023) *Keys to Understanding China* Available at: <https://dialogopolitico.org/keys-to-understanding-china/> (accessed 3 September 2024).

⁴² Фонд Г. Белля включен в «Перечень иностранных и международных неправительственных организаций, деятельность которых признана нежелательной на территории Российской Федерации».

⁴³ Lawrence J., Van Ho L., Vastardis Y. (2020) *EU-China Comprehensive Agreement on Investment. A Scoping Study* *Heinrich Böll Foundation*. Available at: <https://www.boell.de/sites/default/files/2020-12/Endf%20EU-China%20Investment%20Agreement-korr.pdf> (accessed 3 September 2024).

⁴⁴ *European Commission* (2019). *EU-China – A strategic outlook*. Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council EU-China. Available at: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf> (accessed 23 July 2024).

ввозимой на территорию Европейского союза продукции; иными словами, исключения, ранее действовавшие для отдельных групп товаров, в том числе из КНР, утратили силу⁴⁵. В дополнение были разработаны Инструмент против экономического принуждения со стороны третьих государств (*Anti-Coercion Instrument, ACI*)⁴⁶ и Инструмент по международным государственным закупкам (*International Procurement Instrument, IPI*)⁴⁷, предоставившие Еврокомиссии возможность лучше контролировать взаимодействие европейских и китайских компаний.

Сужение коридора возможностей вследствие регламентации на уровне ЕС повлекло за собой дальнейшую «европеизацию» внешней политики Германии на китайском треке. В русле общеевропейского законодательства в 2021 г. вышел Федеральный закон с повышенными требованиями безопасности к поставщикам телекоммуникационного оборудования, наделяющий правительство правом вмешиваться в такого рода сделки⁴⁸. Процесс ускорила и смена руководства ФРГ: в коалиционный договор правительства О. Шольца вошел курс на «снижение зависимости» от Китая, реализовывать который было поручено Министерству иностранных дел во главе с представляющей «Зеленых» А. Бербок⁴⁹.

Примечательно, что в 2021–2022 гг. увеличилось количество исследований, посвященных «зависимости» ФРГ от КНР, в том числе в автомобилестроении, химической промышленности, производстве электро- и транспортного оборудования. Близкие к вошедшим в правительство партиям фонды (Фонд Ф. Эберта, Фонд Г. Белля и Фонд Ф. Наумана⁵⁰) активизировали анализ

⁴⁵ Fonoa (2021) The EU VAT reform: OSS, IOSS and MOSS. Available at: <https://www.fonoa.com/blog/the-eu-vat-reform-oss-io-ss-and-moss> (accessed 23 July 2024).

⁴⁶ Regulation (EU) 2023/2675 of the European Parliament and of the Council of 22 November 2023 on the protection of the Union and its Member States from economic coercion by third countries (2023) *Official Journal of the European Union*, 7 December. Available at: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202302675 (accessed 23 July 2024).

⁴⁷ Regulation (EU) 2022/1031 of the European Parliament and of the Council of 23 June 2022 on the access of third-country economic operators, goods and services to the Union's public procurement and concession markets and procedures supporting negotiations on access of Union economic operators, goods and services to the public procurement and concession markets of third countries (International Procurement Instrument – IPI) (2022) *Official Journal of the European Union*, 6 June. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R1031> (accessed 23 July 2024).

⁴⁸ The new German Telecommunications Act: How does customer protection change? (2022) *Noerr*, 20 January. Available at: <https://www.noerr.com/en/insights/the-new-german-telecommunications-act-how-does-customer-protection-changehttps://www.noerr.com/en/insights/the-new-german-telecommunications-act-how-does-customer-protection-change> (accessed 23 July 2024).

⁴⁹ Согласно тексту коалиционного договора, представленного новым правительством ФРГ, сотрудничество с КНР возможно при условии соблюдения им прав человека и норм международного права. См.: Mehr Fortschritt Wagen. Bündnis fuer Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit (2021). *Sozialdemokratische Partei Deutschlands*. Available at: https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf (accessed 23 July 2024).

⁵⁰ Фонд Ф. Эберта, Фонд Г. Белля и Фонд Ф. Наумана включены в «Перечень иностранных и международных неправительственных организаций, деятельность которых признана нежелательной на территории Российской Федерации».

различных аспектов политического и экономического развития КНР. Социал-демократы симптоматично уделили большее внимание рассмотрению внутреннего устройства Китая в целях углубления осведомленности о политике, сильных и слабых сторонах конкурента (*China-Kompetenz*): его финансовой и экономической⁵¹ системах, политики в области здравоохранения и развития в условиях старения населения⁵². «Зеленые» анализировали профильные для себя направления, связанные с особенностями климатической и энергетической политики КНР⁵³, в то время как либералы больше других уделяли внимание проблеме прав человека, Гонконгу и Тайваню⁵⁴. Не все материалы открыто направлены на выявление «уязвимостей» ФРГ по отношению к Китаю, но рост их количества указывает на стремление лучше понимать конкурента.

Впрочем, на основе статистических данных нельзя сделать однозначного заключения о наличии «зависимости». Так, по информации *Mercator Institute for China Studies (MERICS)*⁵⁵, на китайский рынок поставляется больше продукции германского автопрома, чем на внутренний – 40–50%⁵⁶. При этом, по их же расчетам, в 2021 г. только 5% импорта ФРГ из КНР относились к категории критической зависимости, преимущественно в секторе

⁵¹ Pantekoek S., Bartmann Y., Lanz H., (2022) China's Rolle im Multilateralen Handelssystem. Tendenzen, Impulse und Folgen für Deutschland und die Europäische Union *Friedrich Ebert Stiftung*. Available at: <https://library.fes.de/pdf-files/iez/19345.pdf> (accessed 3 September 2024); Xiaohui B. et al. (2023) Platform economy in China and Germany. Labour law policy recommendations for decent work *Friedrich Ebert Stiftung*. Available at: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/china/20528.pdf> (accessed 3 September 2024); Subacchi P. (2022) China und die globale Finanzarchitektur. Zwei Wege auf einem Pfad halten *Friedrich Ebert Stiftung*. Available at: <https://library.fes.de/pdf-files/iez/19234.pdf> (accessed 3 September 2024). Фонд Ф. Эберта включен в «Перечень иностранных и международных неправительственных организаций, деятельность которых признана нежелательной на территории Российской Федерации».

⁵² *Friedrich Ebert Stiftung*. (2024) Flexible retirement reform in an aging society. From international experience to Chinese practice Available at: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/china/21104.pdf> (accessed 3 September 2024); Rudolf M. (2023) Chinas globale Gesundheitsdiplomatie. Betrachtung der weitreichenden Bemühungen Pekings vor und nach Auftreten der COVID-19-Pandemie *Friedrich Ebert Stiftung*. Available at: <https://library.fes.de/pdf-files/international/20015.pdf> (accessed 3 September 2024). Фонд Ф. Эберта включен в «Перечень иностранных и международных неправительственных организаций, деятельность которых признана нежелательной на территории Российской Федерации».

⁵³ Myllyvirta L. et al. (2022) Chinas Klimawende: Ausblick. *Heinrich Böll Stiftung*. Available at: https://www.boell.de/sites/default/files/2023-11/chinas-climate-transition_outlook-2022.pdf (accessed 3 September 2024); Myllyvirta L., Zhang Sh., et al. (2023) Political Economy of Climate and Clean Energy in China Opportunities and Limits of International Influence on the Chinese Emissions Pathway. *Heinrich Böll Stiftung*. Available at: https://www.boell.de/sites/default/files/2021-01/Clean_Energy_in_China_endf.pdf (accessed 3 September 2024). Фонд Г. Белля включен в «Перечень иностранных и международных неправительственных организаций, деятельность которых признана нежелательной на территории Российской Федерации».

⁵⁴ Например: *Friedrich Naumann Stiftung* (2023) China Bulletin. Ausgabe 02/2023. Available at: <https://www.freiheit.org/de/china-bulletin-1> (accessed 3 September 2024). Фонд Ф. Наумана включен в «Перечень иностранных и международных неправительственных организаций, деятельность которых признана нежелательной на территории Российской Федерации».

⁵⁵ С 2021 г. находится под санкциями КНР.

⁵⁶ Seaman J., Ghiretti, F., Erlbacher, L., Martin, X., Otero-Iglesias, M. (eds.) Dependence in Europe's Relations with China Weighing. Perceptions and Reality (2022) *Mercator Institute for China Studies*. Available at: https://merics.org/sites/default/files/2022-04/etnc_2022_report.pdf (accessed 23 July 2024); Seaman J., Ghiretti F., Erlbacher L. et al. (eds.) (2022) Dependence in Europe's Relations with China Weighing. Perceptions and Reality. *Mercator Institute for China Studies*. Available at: https://merics.org/sites/default/files/2022-04/etnc_2022_report.pdf (accessed 23 July 2024).

электроники⁵⁷. Доля Китая в импорте Германии существенно уступает поставкам из других государств ЕС, которые обеспечивают 44% иностранной добавленной стоимости при производстве конечной продукции в Германии. Таким образом, «сокращение зависимости» может состоять в диверсификации поставщиков и наращивании собственных производств (Baur & Flach, 2022). Тем не менее все фонды, близкие к партиям правящей коалиции, рассматривали политику Германии в отношении Китая как продолжение политики ЕС, указывали на необходимость укрепления общеевропейского единства и повышения конкурентоспособности Евросоюза по отношению к КНР, предотвращения общей зависимости от Пекина. Наиболее сдержанной в этом смысле была риторика Фонда Ф. Эберта⁵⁸, призывавшего к совершенствованию модели стратегического управления европейско-китайскими отношениями, а не к искусственному определению однонаправленного вектора, в соответствии с которым они будут развиваться дальше.

Одновременно в правительстве велась разработка стратегии по Китаю, содержание которой ожидаемо стало предметом борьбы «зеленого» МИД, настроенного на абсолютную солидаризацию с курсом ЕС, и «красного» ведомства федерального канцлера, стремившегося соблюсти баланс между интересами промышленности и политических элит. О. Шольц стал первым европейским политиком, который совершил визит в КНР по завершении пандемии осенью 2022 г., однако от предыдущих встреч на высшем уровне его риторика отличалась большей сдержанностью. В выступлении канцлера звучали (условно) общеевропейские установки, цель которых состояла в том, чтобы внести свой вклад в обеспечение более равных и справедливых условий партнерства, а также убедить Китай осудить Специальную военную операцию России на Украине⁵⁹. При этом за несколько недель до провозглашения нового общеевропейского курса и выпуска национальной стратегии в отношении Китая федеральное правительство разрешило COSCO приобрести 24,99% акций порта в Гамбурге, понизив долю на 0,01% для формального соблюдения требований ЕС⁶⁰. Этот шаг подвергся критике в кругах находящейся в оппозиции ХДС: несоответствие между риторикой и действиями правительства О. Шольца было названо попыткой «усидеть на двух стульях» – между ЕС и КНР⁶¹.

⁵⁷ Zenglein M. (2020) Mapping and Recalibrating Europe's Economic Interdependence with China. *Mercator Institute for China Studies*, 17 November. Available at: <https://merics.org/en/report/mapping-and-recalibrating-europes-economic-interdependence-china> <https://merics.org/en/report/mapping-and-recalibrating-europes-economic-interdependence-china> (accessed 23 July 2024).

⁵⁸ Включен в «Перечень иностранных и международных неправительственных организаций, деятельность которых признана нежелательной на территории Российской Федерации».

⁵⁹ Tao A. (2022) Olaf Scholz's China Gamble. *The Diplomat*, 21 December. Available at: <https://thediplomat.com/2022/12/olaf-scholz-china-gamble/> (accessed 23 July 2024).

⁶⁰ POLITICO (2023) Cosco To Take 24.9% In Hamburg Container Shipping Facility 10 May. Available at: <https://www.politico.eu/article/germany-doubles-down-china-port-deal-cosco-hamburg-new-security-concerns-olaf-scholz/> (accessed 23 July 2024).

⁶¹ Fuhrmann J. (2023) Pekinger Reaktionen auf die deutsche China-Strategie. *Konrad Adenauer Stiftung*. Available at: <https://www.kas.de/de/laenderberichte/detail/-/content/pekinger-reaktionen-auf-die-deutsche-china-strategie> (accessed 23 July 2024).

Таким образом, после 2019 г. значимость солидаризации с политикой ЕС как фактора, оказывающего влияние на формирование китайского направления внешней политики ФРГ, возросла. В отсутствие внешних стимулов за пределами Европейского союза и на фоне преодоления рисков «зависимости» с помощью новых национальных и общеевропейских правовых инструментов, «европеизация» стала ключевой причиной дальнейшего ухудшения германо-китайских отношений.

Актуальный этап политики Германии в отношении Китая: «снижение рисков» при их отсутствии

Можно констатировать, что с лета 2023 г. позиция ФРГ в отношении Китая по большей части соответствует общеевропейской. В феврале 2023 г. У. фон дер Ляйен провозгласила курс ЕС на «*снижение рисков*» (*de-risking*). Вскоре после того, как он приобрел более предметные очертания, федеральное правительство Германии подготовило Стратегическую концепцию по Китаю (июль 2023 г.)⁶². В документе были подтверждены приверженность политике ЕС, нацеленной на снижение зависимости от КНР, а также статус последней как «*партнера, конкурента и соперника*». Его вновь подвергли критике аналитики Фонда К. Аденауэра⁶³, указав на то, что стратегия только констатирует факт, но не выдвигает никакого руководства к действию, как и на то, что представляла ее А. Бербок в одиночестве на площадке антикитайского *MERICCS* без поддержки федерального канцлера⁶⁴. Опубликованный текст свидетельствует о том, что официальный Берлин не спешит искать отличные от общеевропейских решения возникающих проблем ценой своего политического капитала – он лишь стремится минимизировать потенциально сопряженные с их последствиями риски для национального бизнеса. Как уже отмечалось, в Стратегической концепции безопасности Германии 2023 г. указано, что в современном мире укреплять положение государства необходимо при учете и для отражения всего спектра угроз одновременно – от экономических до военных⁶⁵.

⁶² *Deutscher Bundestag* (2023) Strategy on China of the Government of the Federal Republic of Germany. Available at: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2608580/49d50fecc479304c3da2e2079c55e106/china-strategien-data.pdf> (accessed 23 July 2024).

⁶³ Включен в «Перечень иностранных и международных неправительственных организаций, деятельность которых признана нежелательной на территории Российской Федерации».

⁶⁴ Fuhrmann J. (2023) Pekinger Reaktionen auf die deutsche China-Strategie. *Konrad Adenauer Stiftung*. Available at: <https://www.kas.de/de/laenderberichte/detail/-/content/pekinger-reaktionen-auf-die-deutsche-china-strategie> (accessed 3 September 2024). Фонд К. Аденауэра включен в «Перечень иностранных и международных неправительственных организаций, деятельность которых признана нежелательной на территории Российской Федерации».

⁶⁵ *Bundesministerium der Verteidigung* (2023) Bundeswehr ist Kernelement der ersten Nationalen Sicherheitsstrategie. Available at: <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/bundesregierung-beschliesst-erste-nationale-sicherheitsstrategie-5636234> (accessed 23 July 2024).

Показательными являются два случая: 1) участие Германии в разработке перечня технологий, против экспорта которых в Китай ЕС выступил осенью 2023 г., в их числе искусственный интеллект, робототехника, биотехнологии и полупроводники⁶⁶; 2) позиция ФРГ по вопросу уже упомянутого расследования Европейской комиссии в отношении электромобилей из КНР⁶⁷, аналогичного делу солнечных батарей 2013 г. Первый случай комплаенса отражает национальные интересы в большей степени, чем второй: рынок полупроводников действительно становится одним из главных факторов технологической конкуренции Китая и Запада, и именно Германия может предложить альтернативу китайской продукции. Второй кейс в чистом виде представляет собой пример «европеизации» внешней политики: несмотря на то, что представители немецкого бизнеса активно выступали против повышения пошлин на китайские электромобили, которые составляют до ¼ рынка в ФРГ, ситуация 2013 г. не повторилась. И, по слухам, правительство воздержалось от голосования на первом этапе введения пошлин, что фактически является демонстрацией молчаливой поддержки действий Еврокомиссии⁶⁸.

Как таковая дискуссия отсутствует и на уровне экспертно-аналитического сопровождения политики ФРГ. В условиях кризиса в области европейской безопасности у наиболее последовательных критиков КНР появились дополнительные аргументы, позволяющие сравнить потенциальную зависимость от нее, например, в сфере «зеленых» технологий, с существовавшей ранее зависимостью от российских энергоносителей. Россия и Китай также подвергаются сравнению как стратегические партнеры, которые стремятся к трансформации порядка, «основанного на правилах». Эти аргументы сегодня приводят и *SWP*⁶⁹, и Фонды К. Аденауэра⁷⁰, Г. Белля⁷¹. Конфликт вокруг Украины

⁶⁶ Bounds A. (2023) EU to assess export controls on sensitive tech to China *Financial Times*, 3 October. Available at: <https://www.ft.com/content/2b7a97ab-f563-434e-8d01-70ff9fa9efa6> (accessed 23 July 2024).

⁶⁷ *European Parliament* (2023) EU anti-subsidy probe into electric vehicle imports from China. Available at: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_ATA\(2023\)754553](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_ATA(2023)754553) (accessed 23 July 2024).

⁶⁸ Martinez M., Hansen H. and Kraemer C. (2024) Germany set to abstain in vote on EU tariffs for China EVs, sources say. *Reuters*, 13 July. Available at: <https://www.reuters.com/business/autos-transportation/germany-set-abstain-vote-eu-tariffs-chinese-evs-sources-2024-07-12/> (accessed 23 July 2024).

⁶⁹ Kluge J. (2024) Russia-China Economic Relations Moscow's Road to Economic Dependence. *Stiftung Wissenschaft und Politik*. Research Paper 6. Available at: <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2024RP06/> (accessed 3 September 2024); Hilpert H.D. (2022) *Zeitenwende in der EU-Handelspolitik. Chancen der Diversifizierung im Indo-Pazifik*. Stiftung Wissenschaft und Politik. DOI: 10.18449/2022A61 (accessed 3 September 2024).

⁷⁰ Fuhrmann J. (2022) Vom Biss des Bären lernen, den Drachen zu bändigen? Implikationen des russischen Angriffskrieges für Deutschlands neue Chinastrategie. *Konrad Adenauer Stiftung*. Available at: <https://www.kas.de/de/web/auslandsinformationen/artikel/detail/-/content/vom-biss-des-baeren-lernen-den-drachen-zu-baendigen> (accessed 3 September 2024). Фонд К. Аденауэра включен в «Перечень иностранных и международных неправительственных организаций, деятельность которых признана нежелательной на территории Российской Федерации».

⁷¹ Mardell J. (2024) Auf dem Weg zu einer gemeinsamen europäischen China-Strategie? Eine Übersicht über die politischen Grundsatzdokumente der EU-Mitgliedstaaten zu China. *Heinrich Böll Stiftung*. Available at: https://www.boell.de/sites/default/files/2024-07/e-paper-auf-dem-weg-zu-einer-gemeinsamen-europaischen-china-strategie_endf.pdf (accessed 3 September 2024). Фонд Г. Белля включен в «Перечень иностранных и международных неправительственных организаций, деятельность которых признана нежелательной на территории Российской Федерации».

стимулирует рассмотрение Китая как нового глобального игрока, оказывающего влияние на весь мировой порядок, и в Фонде Ф. Эберта⁷². Его политика чаще подвергается анализу через призму вопросов безопасности, влияния в третьих регионах мира, таких как Африка, Латинская Америка или Ближний Восток⁷³. Как следствие, универсальными становятся призывы к консолидации позиции ЕС по отношению к Китаю, обвинения уже Китая в секьюритизации взаимодействия с европейскими странами⁷⁴. Отдельно можно выделить публикации, указывающие на то, что стабильность европейского и германского курса по отношению к КНР и его реализация зависят от преодоления центробежных тенденций на уровне федеральных земель и отдельных городов ФРГ, все еще нацеленных на развитие сотрудничества с китайскими партнерами⁷⁵.

Хотя по итогам 2023 г. Китай остался крупнейшим торговым партнером Германии, товарооборот Германии и Китая сократился на 15,5% по сравнению с годом ранее до 266,7 млрд долл⁷⁶. Примечательно, что одновременно с этим показателем впервые с 2018 г. сократился и торговый дефицит (с 91,7 до 62,3 млрд долл.), причем во многом именно из-за снижения объемов импорта из КНР вследствие введенных нормативных ограничений, в то время как экспорт ФРГ остался примерно на том же уровне. По данным опросов, германские компании в поисках альтернативы Китаю активно диверсифицируют цепочки поставок, в том числе за счет закупок собственно германских комплектующих и инвестиций во внутренние производства (Baur & Flach, 2022). Снижению импорта из КНР способствуют и логистические трудности, связанные с изменениями маршрутов поставок и удорожанием перевозок – проблемой, решать которую можно только на европейском уровне. ЕС, однако, уделяет приоритетное внимание развитию собственного проекта «Глобальные ворота», а не повышению устойчивости транспортных сетей Китай – Европа.

⁷² Включен в «Перечень иностранных и международных неправительственных организаций, деятельность которых признана нежелательной на территории Российской Федерации».

⁷³ См. например: *Friedrich Ebert Stiftung*. (2024) Chinas internationale Entwicklungszusammenarbeit. Geschichte, Strukturen der Entwicklungsfinanzierung und Fallstudien aus Afrika Available at: <https://library.fes.de/pdf-files/international/21232.pdf> (accessed 3 September 2024). Фонд Ф. Эберта включен в «Перечень иностранных и международных неправительственных организаций, деятельность которых признана нежелательной на территории Российской Федерации».

⁷⁴ Mardell J. (2024) Auf dem Weg zu einer gemeinsamen europäischen China-Strategie? Eine Übersicht über die politischen Grundsatzdokumente der EU-Mitgliedstaaten zu China. *Heinrich Böll Stiftung*. Available at: https://www.boell.de/sites/default/files/2024-07/e-paper-auf-dem-weg-zu-einer-gemeinsamen-europaischen-china-strategie_-endf.pdf (accessed 3 September 2024). Фонд Г. Белля включен в «Перечень иностранных и международных неправительственных организаций, деятельность которых признана нежелательной на территории Российской Федерации».

⁷⁵ Frenzel A., Godehardt N., Pantekoeck S. und Schulze D. (2024) Kommunen: Kernstück deutscher China-Politik Entwicklungen und Zukunftsperspektiven. *Friedrich Ebert Stiftung Studie*. Available at: <https://library.fes.de/pdf-files/international/21026-20240229.pdf> (accessed 3 September 2024); Wolff G., Spillner O. (2023) China "De-risking". A Long Way from Political Statements to Corporate Action. *DGAP Policy Brief*. Available at: https://dgap.org/system/files/article_pdfs/dgap-policy%20brief-2023-15-en-AG%20Zeitenwende-GW.pdf (accessed 3 September 2024).

⁷⁶ *Statistisches Bundesamt* (2024) China still Germany's most important trading partner in 2023, but by a small margin. Available at: https://www.destatis.de/EN/Press/2024/02/PE24_056_51.html (accessed 3 September 2024).

Аналогичные тенденции имеют место и на рынке инвестиций: вложения германских компаний, прежде всего обладателей производств на территории КНР, в китайский рынок увеличились на 4,3% и достигли рекордного с 2014 г. показателя, в то время как китайских в предприятия ФРГ – сократились на беспрецедентные 223%⁷⁷. С одной стороны, это свидетельствует о том, что политика «снижения рисков» приносит первые результаты. С другой стороны, это является признаком постепенной деградации германо-китайского экономического партнерства под влиянием общей тенденции к сокращению сотрудничества на уровне ЕС – КНР. В треугольнике «партнер – конкурент – соперник» последние элементы становятся более значимыми.

Заключение и выводы

Анализ внешней политики ФРГ на китайском направлении через призму концепции «европеизации» позволил рассмотреть двустороннее взаимодействие как часть более широкой проблемы отношений ЕС и КНР. В частности, выбранный автором подход предоставил возможность, удерживая фокус на позиции Германии в отношении Китая, сопоставить национальный уровень принятия решений со стратегией Европейского союза и выделить этапы эволюции первого. Исследование показало, что точки бифуркации, вокруг которых Берлином осуществлялся выбор дальнейшей стратегии, соответствовали значимым сдвигам в политике ЕС. Даже при том, что общеевропейские тенденции были не единственным фактором, оказывающим воздействие на формирование китайского направления внешней политики ФРГ, их влияние было ключевым при переходе к охранительной позиции Берлина в отношении Пекина в 2019–2023 гг.

На основе сопоставления двух уровней принятия решений и анализа материалов аналитических центров, оказывающих поддержку правительству и внешнеполитическому ведомству Германии, можно прогнозировать дальнейшее снижение заинтересованности ФРГ в развитии конструктивного партнерства с КНР, а на более системном уровне – говорить об усилении фактора ЕС в национальной политике государств – членов интеграционного объединения. Как представляется, в условиях трансформации мирового порядка последняя тенденция будет только нарастать, поскольку от внутренней сплоченности Евросоюза будет зависеть его конкурентоспособность в новых условиях.

⁷⁷ Interesse G. (2024) China-Germany Bilateral Relations: Trade and Investment. *China Briefing*, 24 April. Available at: <https://www.china-briefing.com/news/china-germany-bilateral-relations-trade-and-investment/> (accessed 23 July 2024).

Список литературы

1. Белов В.Б. (2023) О новой стратегии Германии по отношению к Китаю. *Аналитические записки Института Европы РАН* (3). DOI: 10.15211/analytics31620231624.
2. Буторина О.В. (2023) Торговля Евросоюза с Китаем: проблема дефицита. *Современная Европа* (7): 5–20. DOI: 10.31857/S020170832307001X.
3. Зарицкий Б.Е. (2021) Германия – Китай: партнеры, конкуренты или системные соперники? *Мировая экономика и международные отношения* 65(2): 16–28. DOI: 10.20542/0131-2227-2021-65-2-16-28.
4. Павлов Н.В. (2023) *Эра Ангелы Меркель*. Москва: Издательство «Аспект Пресс». 431 с.
5. Стрежнева М.В. (2014) Интеграционные процессы как фактор политических изменений в странах Евросоюза. *Глобальный мир: к новым моделям национального и регионального развития*. Т. 1. М.: ИМЭМО РАН. С. 89–108. Available at: https://www.imemo.ru/files/File/ru/publ/2014/2014_047_1.pdf (accessed 23 July 2024).
6. Тимофеев О.А., Ронжина В.С. (2017) Сопряжение программ «Сделано в Китае – 2025» и Industrie 4.0 как основа инновационного сотрудничества КНР и Германии. *Китай в мировой и региональной политике. История и современность* (22): 338–351.
7. Цвык А.В. (2016) Китайский вектор политики ФРГ после 1998 г. *Вестник МГИМО-Университета* 2(47): 338–351. DOI: 10.24833/2071-8160-2016-2-47-161-167.
8. Цвык А.В. (2019) Стратегическое партнерство Германии и Китая на современном этапе: Актуальные проблемы и новые возможности. *Актуальные проблемы Европы* (4): 210–228. DOI: 10.31249/ape/2019.04.12.
9. Baur A., Flach L. (2022) Deutsch-chinesische Handelsbeziehungen: Wie abhängig ist Deutschland vom Reich der Mitte? *Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München* 75(4): 56–65.
10. Biba S. (2021) Germany's relations with the United States and China from a strategic triangle perspective. *International Affairs* 97(6): 1905–1924. DOI: 10.1093/ia/iiab170.
11. Bulmer S. (2007) Theorizing Europeanization. In: Graziano P. and Vink M. (eds.) *Europeanization: New Research Agendas*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 46–58.
12. Christiansen T. (2023). EU-China-Beziehungen. In: Weidenfeld W., Wessels W. and Tekin F. (eds.) *Europa von A bis Z*. Springer VS, Wiesbaden, pp. 297–302. DOI: 10.1007/978-3-658-41005-6_42.
13. Cook R., Ohle M., Han Z. (2022) The Illusion of the China-US-Europe Strategic Triangle: Reactions from Germany and the UK. *Journal of Chinese Political Science* 27(3): 493–518. DOI: 10.1007/s11366-021-09771-2.
14. Coremenos B., Lipson Ch. (2001) The Rational Design of International Institutions. *International Organization* 55(4): 761–799. DOI: 10.1162/002081801317193592.
15. Corrocher N., Mavilia R., Giorgio M. (2018) The Sino-German Alliance for the Fourth Industrial Revolution: Dynamics and Policy Implications. *Journal of Economic Policy Reform* 23(4): 426–446. DOI: 10.1080/17487870.2018.1547639.
16. Goetz K., Hix S. (eds.) (2000) *Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems*. London: Routledge, 256 p.
17. Graziano P., Vink M. (eds.) (2007) *Europeanization: New Research Agendas*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 419 p.
18. Graziano P., Vink M. (2013) Europeanization: Concept, Theory, and Methods. In: Bulmer S., Lesquene C. (eds.) *The Member States of the European Union*. Oxford University press, pp. 31–54.
19. Heiduk F. (2014) Conflicting Images? Germany and the Rise of China. *German Politics* 23(1–2): 118–133. DOI: 10.1080/09644008.2014.916693.
20. Hooijmaaijers B. (2021) *Unpacking EU Policy-Making towards China. How Member States, Bureaucracies, and Institutions Shape its China Economic Policy*. Palgrave Macmillan, 188 p.
21. Ladrech R. (1994) Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France. *Journal of Common Market Studies* 32(1): 69–88.

22. Langhammer R.J. (2022) Reluctant US vs ambitious German direct investment in China: The tale of two strategies. *Kiel Policy Brief* (162). Available at: <https://hdl.handle.net/10419/250308> (accessed 23 July 2024).
23. Moravcsik A. (1993) Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. *Journal of Common Market Studies* 31(4): 473–524.
24. Olsen J.P. (2002) The Many Faces of Europeanization. *Journal of Common Market Studies* 40(5): 921–52.
25. Radaelli C. (2000) Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change. *European Integration online Papers* 4(8). Available at: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm> (accessed 23 July 2024).
26. Radaelli C. (2004) Europeanization: Solution or Problem? *European Integration online Papers* 8(4). Available at: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm> (accessed 23 July 2024).
27. Risse T., Cowles M., Caporaso J. (2001) Europeanization and Domestic Change: Introduction. In: Cowles M., Caporaso J. and Risse T. (eds.) *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca, NY: Cornell University Press, pp. 1–20.
28. Schimmelfennig F. (2010) Europeanisation Beyond the Member States. *Journal for Comparative Government and European Policy* 8(3): 319–339. Available at: <http://www.jstor.org/stable/24237074> (accessed 23 July 2024).

Comparative Politics. Volume 15. No. 2. April–June / 2024
DOI 10.46272/2221-3279-2024-2-15-3

EUROPEANIZATION OF THE GERMANY'S CHINA POLICY IN EARLY 2020S: NATIONAL INTERESTS AND SUPRANATIONAL LIMITATIONS

Dr. Julia Ju. MELNIKOVA – Program Manager, Russian International Affairs Council (RIAC).
ORCID: 0000-0001-7922-2498. E-mail: jmelnikova@russiancouncil.ru
8, 4th Dobryninskiy pereulok, Moscow, Russia, 119049.

Received July 23, 2024

Accepted September 4, 2024

Editor's and author's note: According to the order of the Ministry of Justice *Friedrich-Ebert-Stiftung e.V.* (*Friedrich Ebert Stiftung*, “*Friedrich Ebert Foundation*”) (Order No. 256-r of March 1, 2024), *Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.* (*Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.*, “*Konrad Adenauer-Stiftung*”, “*Konrad Adenauer Foundation*”, “*Konrad Adenauer Foundation*” Registered Non-Profit Association») (Order No. 1010-r of August 14, 2024), *Heinrich-Böll-Stiftung e.V.* (Heinrich Böll Stiftung, “*Heinrich Böll Foundation*”) (Order No. 679-r of May 31, 2022), *Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit* (*Friedrich Naumann Foundation*, “*Friedrich Naumann Foundation for Freedom*”) (Order No. 465-r of April 16, 2024) are included in the “List of foreign and international non-governmental organizations whose activities are recognized as undesirable on the territory of the Russian Federation”. The analysis of documents and positions of these party foundations and analytical centers seems to the author necessary for a comprehensive study of the establishment and implementation of German policy towards China and is not aimed at disseminating information about the activities of these organizations.

An up-to-date list of organizations whose activities have been declared undesirable is available on the website of the Ministry of Justice of the Russian Federation.

Abstract: The study aims to identify the significance of the European Union factor in shaping the foreign policy of the Federal Republic of Germany towards the People's Republic of China in the early 2020's. The research question stems from the existing contradiction between the economic interests of German states and business corporations on the one hand and the policy of the German government, which is increasingly distancing itself from China, on the other. It is hypothesized that Berlin's shift to a confrontational strategy towards Beijing is largely due to "Europeanization" – the strengthening of centralization elements in European Union governance and the related adaptation of national models to the pan-European one. In the context of the "Europeanization" of foreign policy, supporting the existing trends rather than developing an alternative scenario contributes to preserving the leading role of Germany in the formation and implementation of the EU's policy towards China. Thus, the study, in a certain sense, is a case study of the limits of autonomy of foreign policy of the integration associations' member-states. Based on the bottom-up approach existing within the concept of "Europeanization," the article provides a periodization of Germany's policy towards China, taking into account the changes in the state of the EU ties with the latter. Four phases of German – Chinese engagements are proposed, namely 1993–2016, 2016–2019, 2019–2023 and 2023 until present. The comparison of the national and supranational levels of decision-making during these periods allowed us to demonstrate the full cycle of the "Europeanization" of Germany's political course and once again emphasize the importance of the European Union in the formation of the policy of the state under study. Initially Germany presented its own norms of interaction with China to the EU level in order to ensure the most favorable conditions of cooperation with the latter; now it is adopting pan-European standards, adapting its national position to that of the European Union. The author's conclusions are supported by the results of qualitative analysis of textual materials of the leading think-tanks in 2020–2024. The results of the study allow predicting further solidarization of Germany with the pan-European position and deterioration of German – Chinese relations.

Keywords: europeanization, EU – China, Germany – China, European Union, integration theories

References:

1. Baur A. and Flach L. (2022) Deutsch-chinesische Handelsbeziehungen: Wie abhängig ist Deutschland vom Reich der Mitte? *Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München* 75(4): 56–65.
2. Belov V.B. (2023) O novoj strategii Germanii po otnosheniyu k Kitayu [Germany's New Strategy In Relations With China]. *Analiticheskie zapiski Instituta Evropy RAN [Analytical papers of the Institute of Europe RAS]*(3). DOI: 10.15211/analytics31620231624. (In Russian).
3. Biba S. (2021) Germany's relations with the United States and China from a strategic triangle perspective. *International Affairs* 97(6): 1905–1924. DOI: 10.1093/ia/iiab170.
4. Bulmer S. (2007) Theorizing Europeanization. In: Graziano P. and Vink M. (eds.) *Europeanization: New Research Agendas*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 46–58.
5. Butorina O.V. (2023) Torgovlya Evrosoyuzu s Kitaem: problema deficita [EU Trade with China: the Problem of Scarcity]. *Sovremennaya Evropa [Contemporary Europe]*(7): 5–20. DOI: 10.31857/S020170832307001X. (In Russian).
6. Christiansen T. (2023). EU-China-Beziehungen. In: Weidenfeld W., Wessels W. and Tekin F. (eds.) *Europa von A bis Z*. Springer VS, Wiesbaden, pp. 297–302. DOI: 10.1007/978-3-658-41005-6_42.

7. Cook R., Ohle M., Han Z. (2022) The Illusion of the China-US-Europe Strategic Triangle: Reactions from Germany and the UK. *Journal of Chinese Political Science* 27(3): 493–518. DOI: 10.1007/s11366-021-09771-2.
8. Coremenos B., Lipson Ch. (2001) The Rational Design of International Institutions. *International Organization* 55(4): 761–799. DOI: 10.1162/002081801317193592.
9. Corrocher N., Mavilia R., Giorgio M. (2018) The Sino-German Alliance for the Fourth Industrial Revolution: Dynamics and Policy Implications. *Journal of Economic Policy Reform* 23(4): 426–446. DOI: 10.1080/17487870.2018.1547639.
10. Goetz K., Hix S. (eds.) (2000) *Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems*. London: Routledge, 256 p.
11. Graziano P., Vink M. (2013) Europeanization: Concept, Theory, and Methods. In: Bulmer S. and Lesquene C. (eds.) *The Member States of the European Union*. Oxford Univeristy press, pp. 31–54.
12. Graziano P., Vink M. (eds.) (2007) *Europeanization: New Research Agendas*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 419 p.
13. Heiduk F. (2014) Conflicting Images? Germany and the Rise of China. *German Politics* 23(1–2): 118–133. DOI: 6.10.1080/09644008.2014.916693.
14. Hooijmaaijers B. (2021) Unpacking EU Policy-Making towards China. How Member States, Bureaucracies, and Institutions Shape its China Economic Policy. Palgrave Macmillan, 188 p.
15. Ladrech R. (1994) Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France. *Journal of Common Market Studies* 32(1): 69–88.
16. Langhammer R.J. (2022) Reluctant US vs ambitious German direct investment in China: The tale of two strategies. *Kiel Policy Brief* (162). Available at: <https://hdl.handle.net/10419/250308> (accessed 23 July 2024).
17. Moravcsik A. (1993) Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. *Journal of Common Market Studies* 31(4): 473–524.
18. Olsen J.P. (2002) The Many Faces of Europeanization. *Journal of Common Market Studies* 40(5): 921–52.
19. Pavlov N.V. (2023) *Era Angely Merkel [Angela Merkel's Era]*. Moscow: Aspect Press, 431 p. (In Russian).
20. Radaelli C. (2000) Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change. *European Integration online Papers* 4(8). Available at: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm> (accessed 23 July 2024).
21. Radaelli C. (2004) Europeanization: Solution or Problem? *European Integration online Papers* 8(4). Available at: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm> (accessed 23 July 2024).
22. Risse T., Cowles M., Caporaso J. (2001) Europeanization and Domestic Change: Introduction. In: Cowles M., Caporaso J. and Risse T. (eds.) *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca, NY: Cornell University Press, pp. 1–20.
23. Schimmelfennig F. (2010) Europeanisation Beyond the Member States. *Journal for Comparative Government and European Policy* 8(3): 319–339. Available at: <http://www.jstor.org/stable/24237074> (accessed 23 July 2024).
24. Sterzhneva M.V. (2014) Integracionnyye processy kak faktor politicheskikh izmenenij v stranah Evrosoyuzya [Integration processes as the factor of political changes in the EU countries]. In: *Globalnyj mir: k novym modelyam nacionalnogo i regionalnogo razvitiya [The Global World: to the new models of national and regional development]*. Vol. 1. Moscow: IMEMO RAS: 89–108. (In Russian).
25. Timofeev O.A., Ronzhina V.S. (2017) Sopryazhenie programm «Sdelano v Kitae – 2025» i Industrie 4.0 kak osnova innovacionnogo sotrudnichestva KNR i Germanii [Pairing the Made in China 2025 and Industrie 4.0 programs as a basis for innovation cooperation between China and Germany]. *Kitaj v mirovoj i regionalnoj politike. Istoriya i sovremennost [China in World and Regional Politics. History and Modernity]* (22): 338–351. (In Russian).

26. Tsyk A.V. (2016) Kitajskij vektor politiki FRG posle 1998 g. [The «Special» Relationship Between Germany and China in the Context of Germany's China Policy]. *Vestnik MGIMO-Universiteta [MGIMO Review of International Relations]*2(47): 338–351. DOI: 10.24833/2071-8160-2016-2-47-161-167. (In Russian).
27. Tsyk A.V. (2019) Strategicheskoe partnerstvo Germanii i Kitaya na sovremennom etape: Aktualnye problemy i novye vozmozhnosti [Strategic partnership of Germany and China today: Current problems and new opportunities]. *Aktualnye problemy Evropy [Current problems of Europe]*(4): 210–228. DOI: 10.31249/ape/2019.04.12. (In Russian).
28. Zaritskii B.E. (2021) Germaniya-Kitaj: partnery, konkurenty ili sistemnye soperniki? [Germany and China: Partners, Competitors or Systemic Rivals?]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya [World Economy and International Relations]*65(2): 16–28. DOI: 10.20542/0131-2227-2021-65-2-16-28. (In Russian).

ПРОБЛЕМЫ АНТИКРИЗИСНОГО РЕАГИРОВАНИЯ ФРАНКО-GERMANСКОГО ТАНДЕМА ПОСЛЕ 2022 г.

Артем СОКОЛОВ
МГИМО МИД России

Аннотация: Эскалация украинского кризиса в феврале 2022 г. обозначила новую серию вызовов для всех ключевых акторов международных отношений, в том числе государств Европейского союза. Крупнейшие страны-члены ЕС – Франция и Германия – столкнувшись с набором внешних и внутренних кризисных явлений, выбрали разные способы выстраивания стратегии по их преодолению. Руководство ФРГ предприняло попытку использовать украинский кризис как причину запуска ранее откладываемых реформ в Германии и как источник объяснений экономических и социальных трудностей. Рост инфляции, сокращение промышленного производства из-за дорогостоящих энергоносителей, трудности в миграционной политике и другие проблемы объяснялись руководством как часть платы за необходимую – по мнению ФРГ – поддержку Украины. При этом реформа бундесвера, сперва получившая широкое общественное одобрение на фоне начала Специальной военной операции России на Украине (СВО), столкнулась с критикой из-за половинчатости предлагаемых мер. В результате немецкое правительство столкнулось с беспрецедентно низким рейтингом одобрения своей работы, что лишь усилило общее кризисное состояние Германии.

Напротив, французское руководство, столкнувшись с серией внутренних кризисов, центральным сюжетом которой стала пенсионная реформа, предпочло увязывать их с внешнеполитическим измерением и, в частности, с событиями на Украине в ограниченном объеме. В результате, французская внутриполитическая дискуссия до июньских выборов в Европарламент весной 2024 г. имела меньше точек соприкосновения с внешнеполитическими вопросами, чем в ФРГ. Разница в выборе антикризисной стратегии усилила противоречия внутри франко-германского тандема как экономического и политического ядра Европейского союза.

Ключевые слова: ЕС, Германия, Франция, украинский кризис, бундесвер, Эммануэль Макрон, Ангела Меркель, Олаф Шольц

Артем Павлович Соколов – кандидат исторических наук, научный сотрудник Центра европейских исследований, Институт международных исследований, МГИМО МИД России.
ORCID: 0000-0001-8503-2316. E-mail: a.sokolov@inno.mgimo.ru
119454, Москва, Проспект Вернадского, д. 76.

Благодарность: Статья подготовлена при финансовой поддержке МГИМО МИД России в рамках гранта ИМИ №2025-04-07 («Контурсы дестабилизации в Европе: социально-экономические, политические и ценностные аспекты»).

Поступила в редакцию: 12.02.2024

Принята к публикации: 03.09.2024

Конфликт интересов: Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Европейский союз, как и другие ведущие участники международных отношений, вступил весной 2022 г. в новую фазу противодействия внешним и внутренним вызовам, обусловленным фундаментальными изменениями в мировой политике в связи с началом Специальной военной операции России на Украине (СВО). Отталкиваясь от скандального метафорического высказывания Верховного представителя Евросоюза по иностранным делам и политике безопасности Жозепа Борреля, «дикие джунгли», окружающие «европейский сад», пришли в движение, угрожая безопасности и благополучию его обитателей¹. Это далеко не первый кризис, с которым столкнулся Европейский союз с момента своего основания, однако впервые его влияние охватывает одновременно все ключевые сферы жизни европейского общества, включая вопросы безопасности и экономики (Громыко, 2005). Данная новизна определяет особое внимание экспертов внутри ЕС и за его пределами к возможным последствиям наблюдаемых изменений для европейских государств (Энтин & Энтина, 2022; Громыко, 2022; Dembinski & Peters, 2024)².

Эскалация украинского кризиса в феврале 2022 г. отличалась по характеру и масштабам своего влияния на отдельные страны-члены ЕС. Объемы поставок вооружений и военной техники Киеву, количество принятых украинских беженцев, масштаб инфляции, рост цен на энергоносители – эти и другие чувствительные индикаторы кризиса значительно разнились у европейских государств на пространстве от Лиссабона до Таллина. Такое непростое положение закономерно вызвало в рядах экспертного сообщества вопросы о способности государств ЕС проводить скоординированную политику в новых международных условиях. Ситуация, сложившаяся внутри ЕС после начала СВО, в некоторой степени повторяет (или даже продолжает) процессы, начавшиеся во время пандемии коронавируса в начале 2020 г. и продемонстрировавшие дефицит потенциала к координации между европейскими государствами в части антикризисной политики. Так, несмотря на Шенгенское соглашение 1985 г., внутриевропейские межгосударственные границы вновь стали частью общественно-политической реальности. Показательно, что одной из первых стран, отгородившихся от своих соседей межграничным контролем, стала ФРГ, что вызвало большое количество эксцессов на германо-польской границе с ее интенсивной маятниковой миграцией (Тимофеев & Хорольская, 2021). Продолжительные дебаты по закупкам

¹ Stano P., Massrali N. (2022) European Diplomatic Academy: Opening remarks by High Representative Josep Borrell at the inauguration of the pilot programme. *European External Action Service*. Available at: https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-diplomatic-academy-opening-remarks-high-representative-josep-borrell-inauguration_en (accessed 8 September 2023).

² Сушенцов А.А. (2023) Крестовый поход детей: стратегия Европы в украинском кризисе. *Международный дискуссионный клуб «Валдай»*. Available at: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/krestovyy-pokhod-detey/> (дата обращения: 08.09.2023).

и распределению вакцин против коронавируса стали своеобразным прологом к будущим напряженным внутриевропейским дискуссиям о формате поставок вооружений Украине.

Проблемы внутри ЕС нашли отражение в том числе на уровне франко-германского тандема как пространства концентрации политической, экономической и финансовой мощи двух крупнейших государств Европейского союза (Бирюков, 2014). Как и во время пандемии коронавируса, Франции и Германии после февраля 2022 г. не удалось ни актуализировать двустороннее сотрудничество, ни закрепить за собой статус «союза безусловных лидеров», определяющих основные направления развития еврозоны³. Напротив, эскалация украинского кризиса обострила имевшиеся противоречия и добавила в отношения двух стран новые трудности.

Цель настоящей статьи заключается в определении общего и особенного в антикризисном реагировании Франции и ФРГ после 2022 г., что позволит охарактеризовать текущее состояние франко-германского тандема и его потенциал выступать ведущей движущей силой развития и реформирования ЕС.

Франко-германский тандем: старые и новые трудности

Формирование нового комплекса проблем во франко-германских отношениях можно отнести ко второй половине 2010-х гг. Одним из дискуссионных вопросов между двумя странами-лидерами ЕС стала проблема европейской стратегической автономии, которая выявила существенную разницу в подходах Франции и Германии (Будущее Большой Европы, 2020). Немецкая сторона рассматривала развитие европейской стратегической автономии как продолжительный процесс, центральным содержанием которого должно было стать формирование единого европейского оборонно-промышленного комплекса с организационно-производственным ядром на базе профильных предприятий ФРГ. Французская позиция была ориентирована на сравнительно быстрое создание боеспособных вооруженных сил под общеевропейским командованием и управлением, которые могли быть задействованы в кризисных районах мира, в том числе в Африке, в районах активности вооруженных сил Франции (Kempin & Kunz, 2017). Заявления тогдашнего президента США Д. Трампа с резкой критикой в адрес европейских союзников задавали темп и эмоциональный градус дискуссии, провоцируя появление новых разногласий (Blanc, 2024).

Разногласия между Парижем и Берлином в вопросах выстраивания европейской стратегической автономии отражали общую разницу французского и немецкого подходов относительно развития Европейского союза (Чернега,

³ Прим. автора: Франко-германская инициатива о создании специального фонда по преодолению последствий пандемии, оцененная «по горячим следам» как показатель результативности совместных усилий двух стран, в новой перспективе выглядит краткосрочным успехом без ощутимых последствий для Парижа и Берлина. См. Рубинский & Синдеев, 2020.

2019). Осторожность ФРГ в вопросах углубления интеграционных структур ЕС контрастировала со стремлением французских партнеров усилить динамику трансформации ЕС в сообщество государств федеративного типа. При этом именно Германия традиционно считается основным выгодоприобретателем от европейской интеграции, сумевшим аккумулировать вокруг себя экономический потенциал других стран ЕС и преодолеть трудности в части артикулирования собственных национальных интересов на международной арене (Freudlsperger & Jachtenfuchs, 2021).

Сложность поиска компромиссного подхода в определении направления реформирования ЕС между Парижем и Берлином определялась в том числе и рассинхронизацией внутривнутриполитической жизни во Франции и ФРГ. Энтузиазм французского президента Эммануэля Макрона по вопросу перспектив реформирования ЕС не был поддержан со стороны канцлера ФРГ Ангелы Меркель, которая на момент победы Макрона на президентских выборах в 2017 г. занимала должность федерального канцлера уже более 10 лет (с 2005 г.) и успела сформировать свой профессиональный профиль как умеренный государственный деятель (Павлов, 2023). После выборов в бундестаг осенью 2017 г. в немецкой политике последовал продолжительный период переговоров о формировании новой правящей коалиции, завершившийся только к началу 2018 г. Это также тормозило внешнеполитическую активность немецкого правительства, тем более, что неровный ход коалиционных переговоров мог перерасти в полноценный политический кризис и грозил проведением новых парламентских выборов.

В свою очередь непростая победа Эммануэля Макрона на президентских выборах 2017 г. на фоне роста протестных настроений в стране требовала от нового французского лидера решительных шагов на внутри- и внешнеполитическом треках в соответствии с ожиданиями избирателей. Реформирование ЕС было важной частью его предвыборной программы, которую предполагалось реализовывать без промедлений (Федоров, 2018). Яркая проевропейская внешнеполитическая риторика до известной степени должна была уравновесить негативный эффект от ряда внутривнутриполитических преобразований в экономике и социальной сфере, затронувших широкие слои французского общества (Зуева & Тимофеев, 2022). Кроме того, разница в особенностях государственного устройства Франции и ФРГ с точки зрения баланса законодательной и исполнительной властей по умолчанию предоставляла Э. Макрону больше возможностей для принятия сравнительно быстрых решений во внешней и внутренней политике (Paris & Gustedt, 2022).

Попыткой Парижа и Берлина придать франко-германскому тандему новый импульс стало подписание Ахенского договора в январе 2019 г., который вступил в силу год спустя⁴. Документ модернизировал Елисейский договор,

⁴ Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration (2019) *Auswärtiges Amt*. Available at: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2186512/fe6f6dd0ab3f06740e9c693849b72077/190205-aachenervertrag-barrierefrei-data.pdf> (accessed 8 September 2023).

подписанный президентом Шарлем де Голлем и канцлером Конрадом Аденауэром еще в 1963 г., ставший важным шагом в рамках политики примирения между двумя государствами и в значительной степени заложивший основы франко-германского ядра ЕС⁵. Ахенский договор предусматривал совместную работу двух стран по отдельным стратегическим направлениям в сфере экономики, дипломатии, культурного и межобщественного сотрудничества. Несмотря на проработанность основных положений документа, некоторые эксперты усматривали в нем неспособность преодолеть ряд объективных пределов его эффективности в сфере экономического и политического взаимодействия (Рубинский & Сиднеев, 2019).

Тем не менее пандемия коронавируса, основной этап которой пришелся на 2020–2021 гг., продемонстрировала ограниченность механизмов сотрудничества в рамках франко-германского тандема: не было предотвращено закрытие границ между Францией и ФРГ еще в первые недели активного распространения инфекции. Во Франции и Германии на протяжении долгого времени действовали отличающиеся друг от друга режимы эпидемиологических ограничений, а затем действовали и разные политики по вакцинации населения⁶. Особые неудобства возникли в районах франко-германского приграничья в Сааре, где французский и немецкий режимы локдауна могли действовать на территории одного города⁷.

Эскалация украинского кризиса в феврале 2022 г. также продемонстрировала разные модели реагирования на внешние вызовы во Франции и ФРГ. На наш взгляд, ключевым параметром данной разницы является степень привнесения кризисной внешнеполитической проблематики, сконцентрированной вокруг ситуации на Украине, в проблемное поле внутренней политики рассматриваемых государств. Украинский кризис мог выступать либо в качестве фактора, усугубляющего внутренние проблемы, либо непосредственным источником их возникновения, либо как повод к ускоренному поиску их решения. Комбинация этих вариантов вместе с их уровнем влияния на внутривнутриполитическую повестку дня в значительной мере определяла характер дестабилизации совместного политико-экономического потенциала Франции и ФРГ.

Особенности немецкого антикризисного подхода

С первых дней после начала Специальной военной операции России на Украине немецкое руководство дало понять, что готово использовать украинский кризис в качестве катализатора перемен как во внешней, так

⁵ Vertrag zwischen der Französischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland über die Französisch-Deutsche Zusammenarbeit (1972) *Nations Unies – Recueil des Traités*. Available at: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20821/volume-821-I-11763-Other.pdf> (accessed 8 September 2023).

⁶ Hanke T. (2021) Vorbild Frankreich: Mehr Corona-Tests als in Deutschland – und alle sind gratis. *Handelsblatt*. Available at: <https://www.handelsblatt.com/politik/international/pandemie-vorbild-frankreich-mehr-corona-tests-als-in-deutschland-und-alle-sind-gratis/26875908.html> (accessed 8 September 2023).

⁷ Bozbin A. (2020) Was ist daran noch Europa? *Tagesschau*. Available at: <https://www.tagesschau.de/inland/corona-saarland-frankreich-101.html> (accessed 8 September 2023).

и во внутренней политике Германии. Их концептуальной основой стало представление о наступлении эпохи *Zeitenwende* (нем. «смена эпох») как внутри, так и за пределами ФРГ, которая требует от Берлина новых подходов к решению актуальных задач⁸.

Представление о якобы российской «военной угрозе» приобрело инструментальный характер и дало возможность немецким политикам отойти от «пацифистских» установок во внешней политике (Соколов, Воротников & Давыдов, 2023). Главным содержанием этого перехода стала масштабная военная реформа, направленная на решение многочисленных проблем бундесвера: устаревшей материально-технической базы, забюрократизированности, кадрового дефицита. Ее финансовой основой стало учреждение специального оборонного фонда в размере 100 млрд евро, который предполагалось направить на решение проблемы модернизации немецкой армии: закупку нового вооружения, средств связи, амуниции и т.п. Новый министр обороны Борис Писториус (Социал-демократическая партия Германии, СДПГ) стал первым за более чем 10 лет руководителем немецких вооруженных сил – мужчиной, к тому же прошедшим срочную службу в армии в начале 1980-х гг. Заручившись доверием и поддержкой со стороны канцлера О. Шольца и большинства военнослужащих⁹, Писториус инициировал проверку всего бундесвера для оптимизации его организационно-штатной структуры, бюрократических процедур и материально-технической базы¹⁰. Наряду со специальным оборонным фондом новый глава министерства обороны ФРГ последовательно отстаивал идею о необходимости увеличения национального военного бюджета из-за роста инфляции в Германии и объективного увеличения трат на безопасность.

Тем не менее промежуточные итоги военной реформы в ФРГ на момент середины 2024 г. показали, что ее реализация сопровождается инерционным сопротивлением военной бюрократии, недостатком финансирования и отсутствием роста популярности военной службы среди немецких граждан¹¹. Проблема с комплектованием личного состава бундесвера активизировала дискуссию о возвращении воинской повинности в ограниченном варианте, когда призыв охватывает сравнительно небольшое число граждан с широким

⁸ Bundeskanzler Olaf Scholz (2022) Reden zur Zeitenwende. *Bundesregierung*. Available at: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/992814/2131062/78d39dda6647d7f835bbe76713d30c31/bundeskanzler-olaf-scholz-reden-zur-zeitenwende-download-bpa-data.pdf?download=1> (accessed 8 September 2023).

⁹ Raffler J.-H. (2023) Wer ist Boris Pistorius? So schätzen Militärexperten ihn ein. *WDR*. Available at: <https://www1.wdr.de/nachrichten/verteidigungsminister-pistorius-boris-bundeswehr-militaer-lambrecht-militaerexperten100.html> (accessed 8 September 2023).

¹⁰ Sommer T. (2022) Ohne eine kritische Bestandaufnahme keine Zeitenwende. *Zeit Online*. Available at: <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2022-05/zeitenwende-bundeswehr-reform-olaf-scholz-5vor8> (accessed 8 September 2023).

¹¹ Lorenz W.-D. (2024) Knappe Mehrheit ist für Wehrpflicht – deutliche Unterschiede in den Altersgruppen. *Stern*. Available at: <https://www.stern.de/politik/wehrpflicht-umfrage--vor-allem-eine-altersgruppe-ist-dagegen-34533922.html> (accessed 9 September 2023).

набором возможностей отказа от службы. Заявленная Б. Писториусом установка сделать Германию готовой к отражению внешней агрессии к 2029 г. задает широкие временные рамки для реформирования немецкой армии¹².

Другим значимым изменением на стыке военной политики и экономики ФРГ стало одобрение поставок оружия, в том числе и тяжелого вооружения, в зону украинского конфликта. Ранее подозрения в нарушении данного устоявшегося табу на военные поставки в зоны вооруженных конфликтов немецкой политики приводили к продолжительным разбирательствам между чиновниками, представителями военной промышленности и журналистами. Тем не менее после февраля 2022 г. Берлин стал одним из основных «доноров» вооружений и боеприпасов для ВСУ, согласовав в том числе поставки танков *Leopard-2* вопреки более ранним заявлениям канцлера Олафа Шольца о недопустимости такого шага. По состоянию на апрель 2024 г. Берлин поставил в распоряжение Киева военной помощи более чем на 14 млрд евро¹³.

Анонсированная военная реформа не вызвала широкой критики со стороны немецкого политического класса и широких слоев общества, несмотря на расхожее представление об их «пацифистском» характере. Необходимость реформирования бундесвера на протяжении последних лет оставалась чувствительной темой немецкой политики, которую разделяли все основные политические силы, за исключением отдельных представителей крайне левого фланга немецкой политики. Напротив, экспорт немецкого оружия на Украину стал сюжетом, вокруг которого происходила консолидация недовольства немецкого общества по вопросам актуального внешнеполитического курса ФРГ¹⁴. Прекращение военных поставок Киеву было центральным элементом программы антивоенных выступлений, нередко объединявших представителей немецких оппозиционных сил с диаметрально противоположными политическими взглядами. Прежде всего это относится к партиям, представляющим крайние фланги немецкой политики: «Альтернатива для Германии» и «Левая», а с января 2024 г. – «Союз Сары Вагенкнехт».

Результатом турбулентности немецкой дипломатии после февраля 2022 г. стали кризисные явления в энергетике, экономике и социальной сфере. Прекращение поставок трубопроводного газа из России вследствие экономических санкций и подрыва газопроводов на дне Балтийского моря привело к росту цен на энергоносители в ФРГ (Белов & Котов, 2023). Повышение стоимости продуктов и рекордная для современной Германии инфляция привели

¹² Spiegel (2024) Boris Pistorius mahnt Kriegstüchtigkeit bis 2029 an Available at: <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/boris-pistorius-mahnt-kriegstuechtigkeit-bis-2029-an-a-063d1ce1-6dda-453e-bd33-1acf-9be2558a> (accessed 5 June 2024).

¹³ IFW Kiel (n.d.) The Ukraine Support Tracker. Available at: <https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/> (accessed 30 April 2023).

¹⁴ Fahrur J., Haberstumpf S. (2023) Berlin: 13.000 Menschen demonstrieren gegen Waffenlieferung. *Berliner Morgenpost*. Available at: <https://www.morgenpost.de/politik/article237755323/ukraine-krieg-demo-berlin-waffenlieferung.html> (accessed 8 September 2023).

к снижению уровня жизни населения ФРГ¹⁵. Правительство Олафа Шольца было вынуждено разработать в сжатые сроки программу поддержки уязвимых категорий граждан, в основном за счет введения системы льгот и выдачи денежных средств. Тем не менее отсутствие очевидных успехов Берлина по преодолению экономического кризиса позволило внешним наблюдателям видеть в Германии «больного человека Европы» — как это уже было во второй половине 1990-х гг¹⁶.

Еще одним следствием эскалации украинского кризиса для внутривнутриполитической ситуации в ФРГ стал массовый приток в страну беженцев, сопоставимый с миграционным кризисом 2015 г. По разным оценкам, на территории Германии после февраля 2022 г. оказалось около миллиона выходцев из Украины¹⁷. Во Франции же их число к весне 2024 г. не превышало 65 тыс. человек¹⁸. Несмотря на то, что эксперты и официальные лица подчеркивали разницу в миграционных волнах 2015 и 2022 гг. как в отношении историко-культурных особенностей стран-источников миграции, так и в части приобретенного немецкими властями опыта по интеграции мигрантов (Хорольская, 2022: 63), эта разница не смогла предотвратить актуализацию проблем, связанных с адаптацией значительного количества людей в немецкое общество. Неравномерное распределение украинских беженцев на территории ФРГ создало трудности в их обеспечении для таких крупных городов, как Берлин и Мюнхен, где наблюдалась наиболее сильная концентрация приезжих лиц, а также для небогатых провинциальных центров, чьи внутренние ресурсы для приема мигрантов сохраняются ограниченными¹⁹. Дискуссионным вопросом остаются возможности представителей данной миграционной группы решить проблемы немецкого рынка труда, связанные с дефицитом работников различных квалификаций.

Примечательно, что при обсуждении подходов к решению внутривнутриполитических проблем немецкое руководство активно обращалось к внешнеполитическим обстоятельствам как к основной причине возникших кризисных явлений. Трудности в экономике и социальной сфере представлялись производными от периода *Zeitenwende*, наступление которого, в свою очередь,

¹⁵ Look C. (2022) German Inflation Quickens to Record on Fallout From War. *Bloomberg*. Available at: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-04-28/german-inflation-quickens-to-record-on-fallout-from-war> (accessed 7 September 2023).

¹⁶ *The Economist* (2023) Is Germany once again the sick man of Europe? Available at: <https://www.economist.com/leaders/2023/08/17/is-germany-once-again-the-sick-man-of-europe> (accessed 23 September 2023).

¹⁷ *Statista Research Department* (2023) Gesamtzahl der offiziell gezählten Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine in Deutschland von März 2022 bis Juli 2023. Available at: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1294820/umfrage/kriegsfluechtlinge-aus-der-ukraine-in-deutschland/> (accessed 8 September 2023).

¹⁸ Cokelaere H, Caulcutt C. (2024) Why Ukraine's refugees aren't going to France. *Politico*. Available at: <https://www.politico.eu/article/why-ukraines-refugees-arent-going-to-france/> (accessed 25 March 2024).

¹⁹ Decker M., Müller A. (2022) Zwölf von 16 Bundesländern haben keinen Platz mehr für Geflüchtete aus der Ukraine. *RND*. Available at: <https://www.rnd.de/politik/ukraine-fluechtlinge-12-von-16-bundeslaendern-haben-keinen-platz-mehr-WR7MFB4XHNAE7EVWYQ2IFFXIQQ.html> (accessed 24 August 2023).

стало возможно из-за начала СВО. Мобилизационная риторика немецкого руководства, призывающая граждан ФРГ отнестись с пониманием к мерам экономии электроэнергии и воды, апеллировала к идее необходимости поддержки Украины в том числе и за счет персонального вклада каждого гражданина.

Особенности французского антикризисного подхода

Подход Франции к реагированию на события февраля 2022 г. на Украине отличался от немецкого. Заявления французского руководства, сделанные после начала Специальной военной операции России на Украине, не отличались от коллективной позиции других стран Запада, выступивших с резкой критикой в адрес России²⁰. Однако сами по себе они не стали отправной точкой к масштабным изменениям французской внутренней и внешней политики, как это произошло в Германии.

По сравнению с ФРГ, влияние украинского кризиса на внутривнутриполитическое измерение Франции можно определить как сравнительно ограниченное. Это не означает, что французская политико-экономическая система по умолчанию характеризуется в настоящий момент большей устойчивостью, чем немецкая. Однако вызовы, которые становятся источником озабоченности французских политиков, как правило, являются производными от экономической и внутривнутриполитической ситуации в стране, сложившимися еще до 2022 г. В основном они сформировались до начала СВО и оставили украинскому кризису ограниченное место во французском информационном пространстве.

Как и в случае с ФРГ, начало специальной военной операции послужило для французского руководства катализатором к корректированию преобразований в военной сфере, начатых еще во второй половине 2010-х гг. В январе 2023 г. президент Э. Макрон одобрил увеличение расходов на вооруженные силы до 413 млрд евро на период 2024–2030 гг.²¹. Ранее на период 2019–2025 гг. соответствующая статья расходов планировалась в размере 295 млрд евро. При этом французский лидер подчеркнул ограниченность применения опыта украинского конфликта для французской армии, которая имеет иные параметры подготовки, а сама Франция является «ядерной» державой.

Пенсионная реформа, вызвавшая массовые протесты на улицах французских городов в 2023 г., также не получила привязки к неблагоприятному внешнеполитическому контексту — как с позиции властей, так и с точки

²⁰ Chatterjee P., Murphy M. (2023) Ukraine war: Russia must be defeated but not crushed, Macron says. *BBC News*. Available at: <https://www.bbc.com/news/uk-64693691> (accessed 8 September 2023).

²¹ *France 24* (2023) Macron unveils major boost in French military spending amid Ukraine war. Available at: <https://www.france24.com/en/france/20230120-live-france-s-macron-unveils-new-military-spending-plan-amid-ukraine-war> (accessed 8 September 2023).

зрения критиков²². Отчасти это можно объяснить длительной общественно-политической дискуссией по вопросам пенсионного обеспечения, предшествовавшей принятию закона о повышении возраста выхода на пенсию для французов с 62 до 64 лет. К моменту эскалации украинского кризиса в феврале 2022 г. позиции как сторонников, так и противников реформы были в целом сформированы и не предполагали привнесения дополнительных аспектов, в том числе внешнеполитического характера.

Разница в подходах Парижа и Берлина заметна и в том, как развивались отношения двух стран с Россией после начала Специальной военной операции. В отличие от Германии, разрыв франко-российских связей проходил в обстановке меньшей идеологизированности и эмоциональности. Наряду с контактами первых лиц России и Франции, также сохранилось взаимодействие по линии МИД двух стран, что полностью отсутствует в рамках российско-германских отношений²³. При этом и Франция, и ФРГ соблюдают схожие принципы в своей дискриминационной политике в отношении граждан России и в части политики отмены российской культуры, а также в равной степени вовлечены в режим экономических санкций против Москвы²⁴.

Несмотря на то, что Париж и Берлин являются равнозначными участниками санкционного давления на Россию, президент Э. Макрон стремился сохранять за собой пространство для организации переговорного процесса вокруг украинского кризиса. Заявления о необходимости мирного урегулирования конфликта и укрепления европейской стратегической автономии, сделанные французским лидером после его визита в Китай, были критично восприняты в Германии²⁵. В Берлине дали понять, что не рассматривают возможность мирных переговоров вне реализации максималистских требований украинской стороны, таким образом дистанцировавшись от возможного статуса посредника. В дальнейшем противоречивый характер публичных высказываний Эммануэля Макрона по украинскому кризису и организации переговорного процесса, чередующих конфронтационную риторику с формальной готовностью к миротворческой деятельности, сделали затруднительным определение реального формата вовлеченности французского руководства в конфликт на Украине.

²² Захарова Е.А. (2023) Протесты, пенсионная реформа и политическая партия в шахматы: как Франция начала 2023 год. *Российский совет по международным делам*, 2 февраля. Available at: <https://russian-council.ru/analytics-and-comments/analytics/protesty-pensionnaya-reforma-i-politicheskaya-partiya-v-shakhmaty-kak-frantsiya-nachala-2023-god/> (дата обращения: 08.09.2023).

²³ Напр.: *Министерство иностранных дел России* (2024). О встрече специального представителя Президента Российской Федерации по Ближнему Востоку и странам Африки, заместителя Министра иностранных дел Российской Федерации М.Л.Богданова с Послом Франции в Москве П.Леви. Available at: <https://mid.ru/ru/maps/fr/1930217/> (дата обращения: 03.09.2024).

²⁴ *РИА Новости* (2022) Алексей Мешков: во Франции борются не с Россией, а с простыми россиянами. Available at: <https://ria.ru/20221013/diplomatiya-1823588087.html> (дата обращения: 08.09.2023).

²⁵ Calcutt C., Anderlini J., Lau S. (2023) Macron fails to move Xi Jinping over Russia's war on Ukraine. *Politico*. Available at: <https://www.politico.eu/article/emmanuel-macron-xi-jinping-china-russia-war-ukraine/> (accessed 8 September 2023).

Разница в реагировании на события украинского кризиса во Франции и Германии вызвана в том числе и отличающимся ритмом внутривнутриполитической жизни в двух странах. Начало СВО пришлось на третий месяц работы «светофорной» коалиции во главе с Олафом Шольцем. Она сменила «эру Меркель», продолжавшуюся 16 лет и характеризовавшуюся значительным влиянием авторитета канцлера ФРГ на внутривнутриевропейские процессы. Несмотря на традиционно инертный характер немецкой политики, к концу 2021 г. в Германии сформировался запрос на новые подходы и динамику к решению актуальных проблем германского общества²⁶. Коалиционный договор нового правительства отражал данные настроения, однако не предполагал проведение реформ в короткие сроки, делая акцент на длительных процессах преобразований²⁷. Начало Специальной военной операции послужило импульсом к переосмыслению этих положений в сторону актуализации необходимости реформирования разных сторон жизни немецкого общества и государства.

В случае с Францией президентские выборы в стране прошли весной 2022 г., хронологически совпав с начальным этапом Специальной военной операции. Несмотря на эмоционально яркие обращения к ситуации на Украине, центральными сюжетами предвыборных дискуссий были проблемы социально-экономического развития (Hewlett & Kuhn, 2022). Конфликт на Украине не помешал основному оппоненту Макрона, лидеру «Национального фронта» Марин Ле Пен, имеющей в западных СМИ репутацию «пророссийского» политика, набрать почти четверть голосов французских избирателей. Аналогичные процессы наблюдались и на парламентских выборах в июне 2022 г.

При этом выборы в Европарламент летом 2024 г. в значительной степени уравнивали внутривнутриполитическую динамику Франции и ФРГ с точки зрения роста протестных настроений. Оппозиционные силы правого толка двух стран: «Национальное объединение» (Франция), «Альтернатива для Германии», а также действующий на левом фланге «Союз Сары Вагенкнехт» (Германия) смогли серьезно улучшить свое представительство в Европарламенте²⁸. С другой стороны, даже оппозиционные силы двух ведущих стран ЕС не смогли избежать разрыва между собой, в результате которого АдГ покинула фракцию «Идентичность и демократия» из-за череды скандалов. В то время как сторонники Марин Ле Пен сделали ставку на смягчение радикальной протестной риторики для расширения электоральной базы, «Альтернатива» была заинтересована в сохранении резко критической позиции в отношении евробюрократии.

²⁶ Schwartz C. (2021) 16 Jahre Angela Merkel: Was wird aus den Deutschen, wenn Mutti weg ist? NZZ. Available at: <https://www.nzz.ch/gesellschaft/bundestagswahl-was-wird-aus-den-deutschen-wenn-angela-merkel-weg-ist-ld.1644320> (accessed 18 September 2023).

²⁷ Bundesregierung (2021) Mehr Fortschritt Wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP). Available at: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/1f-422c60505b6a88f8f3b3b5b8720bd4/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1> (accessed 18 September 2023).

²⁸ Europäisches Parlament (2024) Ergebnisse der Europawahl 2024 Available at: <https://results.elections.europa.eu/de/> (accessed 18 September 2024).

Выводы

Примеры Франции и Германии показывают, что реагирование двух крупнейших стран на внешние и внутренние кризисы после февраля 2022 г. развивалось в рамках различных парадигм. Данная разница была обусловлена совокупностью исторических, политических и дипломатических обстоятельств.

Немецкое руководство активно обращалось к украинскому кризису как к основной причине проблем в экономике и социальной сфере самой ФРГ. Эпоха *Zeitenwende* началась за пределами границ Германии, однако именно она запустила процессы ее глубокого реформирования. Правительство Шольца стремилось использовать внешний импульс как повод для изменения места и роли ФРГ в международных отношениях через преобразование вооруженных сил, устранение экономической зависимости от одного поставщика и переход к «зеленой» экономике. Одним из центральных сюжетов внутри этого процесса стал пересмотр принципов германо-российского взаимодействия (Meister & Jilge, 2022).

Французское руководство, столкнувшись с серией внутренних кризисов, центральным сюжетом которых стала пенсионная реформа, напротив, предпочло не привязывать их напрямую к внешнеполитическому измерению. Позиция Парижа в отношении украинского кризиса определялась ценностями трансатлантического единства в той же мере, как и у большинства членов НАТО. Однако Франция, как постоянный член Совбеза ООН и «ядерная» держава, не видела для себя необходимости укреплять свой международный статус по примеру ФРГ за счет фундаментального переосмысления подходов к внешнеполитической деятельности.

Несмотря на то, что социально-политическая и экономическая ситуация во Франции также характеризуется наличием разнообразных проблем, пример ФРГ показывает, что объединение внешне- и внутриполитической проблематики в рамках формулирования и реализации антикризисной стратегии не приводит к ее оптимизации и позитивной репрезентации среди широких слоев общества. Напротив, крупные поставки вооружений в распоряжение украинского правительства стали источником общественного недовольства, которое масштабировалось и на другие внутригерманские проблемы. Показательная солидарность с Украиной и трансатлантическими союзниками не смогла смягчить эффект от падения уровня жизни немецких граждан. В результате немецкое правительство столкнулось с беспрецедентно низким рейтингом одобрения своей работы, что лишь усилило общее кризисное состояние Германии после февраля 2022 г.

После дискуссии о реформировании ЕС в конце 2010-х гг. и пандемии коронавируса украинский кризис стал очередным примером дефицита функциональности франко-германского тандема, вызванного как структурными особенностями внешней и внутренней политики двух стран, так и производным от них характером реагирования на кризисные ситуации. Сохраняя общую позицию по вопросу поддержки Киева, определяемую интересами

трансатлантической солидарности, обе страны не проявили единства усилий как в части эскалации конфликта (объемы поставок вооружений, их скоординированность), так и в отношении организации переговорного процесса. В этих условиях дискуссия о стратегической автономии ЕС, которая в значительной степени опиралась на последовательное развитие франко-германского сотрудничества, после 2022 г. в основном редуцировалась до необходимости государствам Европейского союза выстраивать политику в сфере безопасности и внешнюю политику в целом в соответствии с интересами НАТО.

Список литературы

1. Белов В.Б., Котов А.В. (2023) Оформилась ли «смена эпох» в экономических отношениях ЕС и Германии с Россией? *Аналитические записки Института Европы РАН* 3(1): 17–27. DOI: 10.15211/analytics1320231727.
2. Бирюков С. В. (2014) Германия и Франция: к согласию во имя Европы? *Мировая экономика и международные отношения* 12: 82–90. DOI: 10.20542/0131-2227-2014-12-82-90.
3. Ведерников М.В., Иванова А.К. (ред.) (2020) *Будущее Большой Европы. Перспективы развития макрорегиона*. Москва: ИЕ РАН.
4. Громыко А.А. (2005) Кризис ЕС: последствия и перспективы. *Современная Европа* 4(24): 21–35.
5. Громыко А.А. (2022) О проблемах и перспективах развития Европейского союза. *Проблемы национальной стратегии* 4 (73): 71–83. DOI: 10.52311/2079-3359_2022_4_71.
6. Зуева К.П., Тимофеев П.П. (2022) Президентство Э. Макрона во Франции: итоги первого пятилетия (2017–2022). *Мировая экономика и международные отношения* 10 (66): 45–55. DOI: 10.20542/0131-2227-2022-66-10-45-55.
7. Павлов Н.В. (2023) *Эра Ангелы Меркель*. Москва: Издательство «Аспект Пресс».
8. Рубинский Ю.И., Сиднеев А.А. (2019) От Елисейского к Ахенскому договору. *Современная Европа* 2 (87): 18–26. DOI: 10.15211/soveurope220191826.
9. Рубинский Ю.И., Сиднеев А.А. (2020) Франко-германский тандем перед лицом коронного кризиса. *Современная Европа* 4: 16–24. DOI: 10.15211/soveurope420201624.
10. Соколов А.П., Воронников В.В., Давыдов А.Д. (2023) *Изменение через отдаление: правительство Олафа Шольца и российско-германские отношения: аналитический доклад: правительство Олафа Шольца и российско-германские отношения: аналитический доклад*. Москва: МГИМО-Университет.
11. Тимофеев П.П., Хорольская М.В. (2021) Пандемия COVID-19 как вызов франко-германскому лидерству в ЕС. *Мировая экономика и международные отношения* 8 (65): 72–80. DOI: 10.20542/0131-2227-2021-65-8-72-80.
12. Федоров С.М. (2018) План Макрона для Европы: новый старт европейского проекта в XXI веке? *Современная Европа* 6: 30–39. DOI: 10.15211/soveurope620183039.
13. Хорольская М.В. (2022) Политика Германии в отношении украинских беженцев. *Современная Европа* 7: 57–69. DOI: 10.31857/S0201708322070051.
14. Чернега В.Н. (2019) Франция и Германия: диалектика сотрудничества и соперничества. *Актуальные проблемы Европы* 4: 158–171. DOI: 10.31249/ape/2019.04.09.
15. Энтин М.Л., Энтина Е.Г. (2022) Позиционирование Европейского союза в условиях трансформации миропорядка. *Проблемы национальной стратегии* 4(73): 84–113. DOI: 10.52311/2079-3359_2022_4_84.
16. Blanc E. (2024) Crisis in EU-US relations under Trump: an emotional contemptuous double game of misrecognition. *Journal of European Integration* 46(5): 685–705.

17. Dembinski M., Peters D. (2024) *Kann Europa Macht? Die Sicherheits und Verteidigungspolitik der EU nach dem Ukraine-Krieg, PRIF Report 4/2024*. Frankfurt am Main. DOI: 10.48809/prifrep2404.
18. Freudlsperger, C., Jachtenfuchs, M. (2021) A member state like any other? Germany and the European integration of core state powers. *Journal of European Integration* 43(2), 117–135. DOI: 10.1080/07036337.2021.1877695.
19. Hewlett, N., Kuhn, R. (2022) Reflections on the 2022 elections in France. *Modern & Contemporary France* 30(4), 393–409. DOI: 10.1080/09639489.2022.2134325.
20. Kempin R., Kunz B. (2017) *France, Germany, and the Quest for European Strategic Autonomy: Franco-German Defence Cooperation in A New Era*. Notes du Cerfa, No.141, IFRI, December 2017.
21. Meister S., Jilge W. (2023) *After Ostpolitik: A New Russia and Eastern Europe Policy Based on Lessons from the Past. DGAP Analysis, 2*. Berlin: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik.
22. Paris D., Gustedt E. (2022) Institutional differences in Germany and France: Between spatial reform and persistence, In: Gustedt, Evelyn Grabski-Kieron, Ulrike Demazière, Christophe Paris, Didier (Ed.): *Cities and metropolises in France and Germany*. Verlag der ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft, Hannover, pp. 23–39.

Comparative Politics. Volume 15. No. 2. April–June / 2024
DOI 10.46272/2221-3279-2024-2-15-4

THE CHALLENGES OF CRISIS RESPONSE OF THE FRANCO-GERMAN TANDEM AFTER 2022

Dr. Artem P. SOKOLOV – Research Fellow, Center for European Studies, Institute for International Studies, MGIMO University.
ORCID: 0000-0001-8503-2316. E-mail: a.sokolov@inno.mgimo.ru
76, Prospect Vernadskogo Moscow, Russia, 11945.

Acknowledgments: The reported study was funded the MGIMO University Institute for International Studies grant, project number No. 2025-04-07 ("Trends of Destabilization in Europe: Socio-Economic, Political and Normative Aspect").

Received February 12, 2024 Accepted September 3, 2024

Abstract: The escalation of the Ukrainian crisis in February 2022 marked a new series of challenges for all key actors in international relations, including the states of the European Union. The largest EU countries – France and Germany – faced with a set of external and internal crisis phenomena chose different ways to build a strategy to overcome them. The German leadership attempted to use the Ukrainian crisis as a reason for launching previously postponed reforms in Germany and as a source of explanation for economic and social difficulties. Rising inflation, a reduction in industrial production from expensive energy resources, difficulties in migration policy and other problems were explained by Berlin as part of the price for the necessary support for Ukraine. At the same time, the reform of the Bundeswehr, which initially received broad public approval against the backdrop of the start of the Special military operation, faced criticism due to the half-heartedness of the proposed measures. As a result, the German government faced

an unprecedentedly low approval rating for its performance, which only exacerbated Germany's overall state of crisis. On the contrary, the French leadership, faced with a series of internal crises, the central plot of which was pension reform, chose not to tie them to the foreign policy dimension and, in particular, to the events in Ukraine. As a result, the French domestic political discussion did not become dependent on the logic of the development of the situation in Ukraine and was not radicalized at the expense of external participants. The difference in the choice of anti-crisis strategy has strengthened the contradictions within the Franco-German tandem as the economic and political core of the European Union.

Keywords: EU, Germany, France, Ukrainian crisis, migration, Bundeswehr, Macron, Merkel, Scholz

References:

1. Belov V.B, Kotov A.V. (2023) Oformilas' li «smena epokh» v ekonomicheskikh otnosheniyakh YES i Germanii s Rossiyei? [Has a "change of eras" taken shape in the economic relations of the EU and Germany with Russia?] *Analiticheskiye zapiski Instituta Yevropy RAN [Analytical notes of the Institute of Europe RAS]* 3(1): 17–27. DOI: 10.15211/analytics1320231727. (In Russian).
2. Biryukov S.V. (2014) Germaniya i Frantsiya: k soglasiyu vo imya Yevropy? [Germany and France: towards agreement in the name of Europe?] *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnyye otnosheniya [World Economy and International Relations]* 12: 82–90. DOI: 10.20542/0131-2227-2014-12-82-90. (In Russian).
3. Blanc E. (2024) Crisis in EU-US relations under Trump: an emotional contemptuous double game of misrecognition. *Journal of European Integration* 46(5): 685–705.
4. Chernega V.N. (2019) Frantsiya i Germaniya: dialektika sotrudnichestva i sopernichestva [France and Germany: dialectics of cooperation and rivalry]. *Aktual'nyye problemy Yevropy [Current Issues in Europe]* 4: 158–171. DOI: 10.31249/ape/2019.04.09. (In Russian).
5. Dembinski M., Peters D. (2024) *Kann Europa Macht? Die Sicherheitsund Verteidigungspolitik der EU nach dem Ukraine-Krieg, PRIF Report 4/2024*. Frankfurt am Main. DOI: 10.48809/prifrep2404.
6. Entin M.L., Entina E.G. (2022) Pozitsionirovaniye Yevropeyskogo soyuza v usloviyakh transformatsii miroporyadka [Positioning the European Union in the context of transformation of the world order]. *Problemy natsional'noy strategii [Problems of National Strategy]* 4(73): 84–113. DOI: 10.52311/2079-3359_2022_4_84. (In Russian).
7. Fedorov S.M. (2018) Plan Makrona dlya Yevropy: novyy start yevropeyskogo proyekta v KHKHI veke? [Macron's Plan for Europe: A New Start for the European Project in the 21st Century?] *Sovremennaya Evropa [Modern Europe]* 6: 30–39. DOI: 10.15211/soveurope620183039. (In Russian).
8. Freudlsperger, C., Jachtenfuchs, M. (2021) A member state like any other? Germany and the European integration of core state powers. *Journal of European Integration* 43(2), 117–135. DOI: 10.1080/07036337.2021.1877695.
9. Gromyko A.A. (2005) Krizis ES: posledstviya i perspektivy [The EU crisis: consequences and prospects]. *Sovremennaya Yevropa [Modern Europe]* 4(24): 21–35. (In Russian).
10. Gromyko A.A. (2022) O problemakh i perspektivakh razvitiya Yevropeyskogo soyuza [On the problems and prospects for the development of the European Union]. *Problemy natsional'noy strategii [National Strategy Issues]* 4 (73): 71–83. DOI: 10.52311/2079-3359_2022_4_71. (In Russian).
11. Hewlett, N., Kuhn, R. (2022) Reflections on the 2022 elections in France. *Modern & Contemporary France* 30(4), 393–409. DOI: 10.1080/09639489.2022.2134325.

12. Kempin R., Kunz B. (2017) *France, Germany, and the Quest for European Strategic Autonomy: Franco-German Defence Cooperation in A New Era*. Notes du Cerfa, No.141, IFRI, December 2017.
13. Khorolskaya M.V. (2022) Politika Germanii v otnoshenii ukrainskikh bezhentshev [German policy towards Ukrainian refugees]. *Sovremennaya Yevropa [Modern Europe]* 7: 57-69. DOI: 10.31857/SO201708322070051. (In Russian).
14. Meister S., Jilge W. (2023) *After Ostpolitik: A New Russia and Eastern Europe Policy Based on Lessons from the Past. DGAP Analysis*, 2. Berlin: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik.
15. Paris D., Gustedt E. (2022) Institutional differences in Germany and France: Between spatial reform and persistence, In: Gustedt, Evelyn Grabski-Kieron, Ulrike Demazière, Christophe Paris, Didier (Ed.): *Cities and metropolises in France and Germany*. Verlag der ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft, Hannover, pp. 23-39.
16. Pavlov N.V. (2023) *Era Angely Merkel' [The era of Angela Merkel]*. Moscow: Aspect Press Publishing House. (In Russian).
17. Rubinsky Yu.I., Sidneev A.A. (2019) Ot Yeliseyskogo k Akhenskomu dogovoru [From the Elysee to the Aachen Treaty]. *Sovremennaya Yevropa [Modern Europe]* 2 (87): 18-26. DOI: 10.15211/soveurope220191826. (In Russian).
18. Rubinsky Yu.I., Sindeev A.A. (2020) Franko-germanskii tandem pered litsom koronokrizisa [Franco-German tandem in the face of the coronavirus crisis]. *Sovremennaya Yevropa [Modern Europe]* 4: 16-24. DOI: 10.15211/soveurope420201624. (In Russian).
19. Sokolov A.P., Vorotnikov V.V., Davydov A.D. (2023) *Izmeneniye cherez otdaleniye: pravitel'stvo Olafa Shol'tsa i rossiysko-germanskiiye otnosheniya: analiticheskiy doklad: pravitel'stvo Olafa Shol'tsa i rossiysko-germanskiiye otnosheniya: analiticheskiy doklad [Change through distance: the Olaf Scholz government and Russian-German relations: analytical report: Olaf Scholz government and Russian-German relations: analytical report]*. Moscow: MGIMO-University. (In Russian).
20. Timofeev P.P., Khorolskaya M.V. (2021) Pandemiya COVID-19 kak vyzov franko-germanskomu liderstvu v YES. [The COVID-19 pandemic as a challenge to Franco-German leadership in the EU]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnyye otnosheniya [World Economy and International Relations]* 8 (65): 72-80. DOI: 10.20542/0131-2227-2021-65-8-72-80. (In Russian).
21. Vedernikov M.V., Ivanova A.K. (ed.) (2020) *Budushcheye Bol'shoy Yevropy. Perspektivy razvitiya makroregiona [The future of Greater Europe. Prospects for the development of the macroregion]*. Moscow: IE RAS. (In Russian).
22. Zueva K.P., Timofeev P.P. (2022) Prezidentstvo E. Makrona vo Frantsii: itogi pervogo pyatiletiya (2017–2022) [E. Macron's presidency in France: results of the first five years (2017–2022)]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnyye otnosheniya [World Economy and International Relations]* 10 (66): 45-55. DOI: 10.20542/0131-2227-2022-66-10-45-55. (In Russian).

ОСОБЕННОСТИ УЧАСТИЯ ГЕРМАНИИ В ПОДГОТОВКЕ АРМИЙ АФГАНИСТАНА, МАЛИ И УКРАИНЫ

Филипп ТРУНОВ
ИНИОН РАН

Аннотация: Участие государства в подготовке кадров вооруженных сил (ВС) другой страны является способом обеспечения в ней долгосрочного стратегического присутствия. При этом высоки имиджевые и практические риски в случае отказа реципиента от иностранных военных инструкторов, советников. В статье предпринята попытка изучить особенности использования данного инструмента на примере участия ФРГ в обучении сухопутных войск Афганистана, Мали и Украины. Кейсами избраны миссии *ISAF* (2002–2014) и *Resolute Support* (2015–2021), *EUTM Mali* (2013–2022), *EUMAM* (с декабря 2022 г.). Сопоставление с обращением к теории строительства ВС ведется по 25 критериям, разбитых на 5 групп.

Исследуются исторические особенности функционирования национальных ВС трех изучаемых стран, стратегические приоритеты «западных демократий» в период деятельности каждой из миссий, отношение к ним России. Объясняется, почему именно эгида НАТО или ЕС была выбрана в том или ином случае. Приводится оценка количественных параметров участия самого бундесвера в обучении местных кадров, их различные числовые характеристики. Раскрываются особенности организации обученных сил, их состава, сроки и схемы подготовки, тактики использования в боевых действиях. Делается вывод о стремлении ФРГ компенсировать запуском нового военно-тренировочного трека «узкие места» и (или) вынужденную потерю предыдущих направлений деятельности по реформе сектора безопасности.

Ключевые слова: ФРГ, бундесвер, инструкторы, советники, подготовка кадров, реорганизация, тактики, военное присутствие, НАТО, ЕС, Россия, конфронтация

Участие внешнего актора в реформе сектора безопасности, особенно вооруженных сил (ВС) другой страны, одновременно открывает для него большие перспективы и может вызвать серьезные проблемы во внешней политике. К возможностям относится закрепление в положении старшего партнера. Вероятным становится ускоренное приближение к его стандартам страны, чья «военная машина» проходит через преобразования. Это должно

Филипп Олегович Трунов – кандидат политических наук, ведущий научный сотрудник, Отдел Европы и Америки, ИНИОН РАН.
ORCID 0000-0001-7092-4864. E-mail: 1trunov@mail.ru
117418, Москва, Нахимовский проспект 51/21.

Поступила в редакцию: 27.11.2023

Принята к публикации: 20.05.2024

Конфликт интересов: Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

обеспечить оперативную совместимость ВС двух игроков. Государство-организатор через институт инструкторов и советников получает возможность влиять на эволюцию стратегической культуры партнера, встроенный контроль над процессом принятия им решений в сфере безопасности и обороны. Обучение кадров ВС внешним игроком может продолжаться длительное время (до нескольких десятилетий), часто не создавая выраженного эффекта иностранного присутствия.

Вместе с тем недостаточная эффективность тактик обучения, досрочное вынужденное завершение данного процесса по требованию реципиента военных специалистов наносит заметный урон государству, их направившему. Расшатывается его имидж и фактическое положение как гаранта безопасности на соответствующем региональном и глобальном уровнях.

Проведение эффективной реформы сектора безопасности с привлечением внешнего актора наиболее актуально для стран, на территории которых либо уже идут боевые действия, либо с высокой долей вероятности могут начаться. Организатором преобразований чаще всего становятся державы различного уровня. Это актуально как для уже утвердившихся в данном статусе игроков, так и для «восходящих». К числу последних относится ФРГ, которая с начала XXI века настойчиво стремилась диверсифицировать географию и формы небоевого использования бундесвера. Если до середины 2010-х гг. Германия в числе других «западных демократий» фокусировалась на деятельности в нестабильных странах Азии и Африки (прежде всего, в Афганистане и Мали), то затем произошел разворот в сторону «сдерживания» России, что включало разноаспектную поддержку официального Киева.

Настоящая работа – попытка исследовать в компаративистском ключе процессы подготовки с вовлечением персонала бундесвера кадров сухопутных войск Афганистана, Мали и Украины. Проводится сравнительный анализ по определенным автором 25 критериям, распределенным по 5 группам, с использованием положений теории строительства вооруженных сил (Пронько, 2000). Отечественные и иностранные специалисты изучали стратегическую активность Германии, игроков «коллективного» Запада в целом на каждом из указанных направлений по отдельности (Новикова, 2022; Сидоров, 2022; Glatz & Kaim, 2020; Tull, 2023). Однако пока критически мало работ, посвященных сопоставлению усилий ФРГ на всех трех треках, особенно непосредственно в деле реформ ВС.

Хронология и общие особенности трех кейсов

Хронологически три изучаемых сюжета накладываются друг на друга лишь частично, хотя де-факто являются продолжением один другого. Участие бундесвера в обучении кадров ВС осуществлялось в Афганистане в 2002–2021 гг., в Мали – 2013–2022 г. (де-факто до 2023 г.), на Украине – с конца 2022 г. В качестве **конкретных кейсов** избраны следующие многонациональные миссии с участием бундесвера: в Афганистане сменявшие друг друга *ISAF* (до 2014 г.) и *RSM (Resolute Support)*, в Мали – *EUTM Mali*, на Украине – *EUMAM*.

Участие в реформе сектора безопасности ФРГ расценивала как важные меры поддержки официальных властей (части элит), которые рассматривались в качестве фокусного партнера «западных демократий»¹. Данное руководство должно было обеспечить завершение конфликта в соответствии с интересами государств-членов НАТО и ЕС. Поэтому значим **политико-дипломатический вклад ФРГ в урегулирование конфликта**, способствующий легитимизации дружественных центральных властей страны. В случае Афганистана Германия стала организатором Боннского процесса, особенно межнациональных (без участия «Талибана»^{*2}) переговоров в декабре 2001 г., на которых согласовано образование новых властей. В дальнейшем, в 2003–2012 гг., ФРГ выступила одним из учредителей провинциальных восстановительных команд, которые должны были содействовать воссозданию органов управления на местном уровне³. В 2014–2015 гг. Германия и Франция стали координаторами межмалийских (между официальным Бамако и «умеренными» туарегами) соглашений. В их основу заложена схема сохранения территориальной целостности страны в обмен на предоставление расширенных прав северным районам⁴, то есть их автономизации.

Данные принципы были зафиксированы уже в соглашении «Минск-2» как «дорожной карте» по урегулированию на Украине (февраль 2015 г.), гарантами которого от «западных демократий» стали Германия и Франция. Однако лишь после начала вынужденной СВО России уже экс-канцлер А. Меркель признала, что «Минск-2» был нацелен на обеспечение выигрыша во времени для военного усиления Киева⁵. Заявление во многом объясняло «пробуксовывание» в имплементации соглашения (2015) все последующие 7 лет после его подписания. Формула автономизации не была реализована не только официальным Киевом, но и Бамако, что явилось «узким местом» усилий германской дипломатии.

Уверенность в контролируемости хода урегулирования у официального Берлина, согласно документам Бундестага, для Афганистана сохранялась до начала 2010-х гг., Мали – до конца 2010-х гг. В обоих случаях одной из ключевых мер, нацеленных на недопущение утраты нитей управления процессом, стало увеличение численности инструкторов ФРГ^{6,7}. Миссия EUMAM была запущена в конце 2022 г.⁸ на фоне определенного продвижения ВСУ, с целью

¹ См., например: The Bundeswehr on operations (2009). Berlin, *Ministry of Defence*: 80–82.

² Здесь и далее (*) обозначены запрещенные в России организации.

³ The Bundeswehr on operations (2009) Berlin, *Ministry of Defence*: 80–82.

⁴ Antrag der Bundesregierung (2016) *Deutscher Bundestag*, 18. Wahlperiode. Drucksache 18/7206, 06.01: 3–5.

⁵ *Die Zeit* (2022) "Hatten Sie gedacht, ich komme mit Pferdeschwanz?". 7 December. Available at: <https://www.zeit.de/2022/51/angela-merkel-russland-fluechtlingskrise-bundeskanzler> (accessed 25 November 2023).

⁶ Antrag der Bundesregierung (2010) *Deutscher Bundestag*, 17. Wahlperiode. Drucksache 17/654, 09.02: 2–6.

⁷ Antrag der Bundesregierung (2020) *Deutscher Bundestag*, 19. Wahlperiode. Drucksache 19/19002, 06.05: 2–6.

⁸ *European Union External Action* (2020) About EU Military Assistance Mission in support of Ukraine (EUMAM Ukraine). 8 December. Available at: https://www.eeas.europa.eu/eumam-ukraine/about-eu-military-assistance-mission-support-ukraine-eumam-ukraine_en (accessed 25 November 2023).

подготовки более масштабного наступления. Оно должно было обеспечить контроль над ситуацией для официального Киева и поддерживавших его западных правительств.

Важно понимать **состояние** (оконченное или продолжающееся) **военно-тренировочной деятельности ФРГ**, в случае прекращения – **характер** (вынужденный или добровольный) этого для Германии. В Афганистане работа инструкторов и советников бундесвера прекратилась к июлю 2021 г. как часть экстренной эвакуации сил *RSM* в условиях разворачивавшегося наступления «Талибана»*. Оно стало масштабным и стремительным на фоне реализации «сделки» между движением и аппаратом Д. Трампа от 29 февраля 2020 г. (предполагала вывод войск США). После некоторой паузы уже администрация Дж. Байдена в апреле 2021 г. приняла решение в пользу имплементации договоренностей (2020 г.). До этого на протяжении года власти Германии проявляли настойчивость в сохранении своих инструкторов и советников в Афганистане (Glatz, Kaim, 2020: 2–6). В Мали в ситуации прихода к власти местных военных (в августе 2020 г. и окончательно в мае 2021 г.), которые выразили недовольство результатами действий Франции и ее партнеров, в том числе работой *EUTM Mali*, официальный Берлин также старался сохранить своих инструкторов (Tull, 2023). Однако 5 апреля 2022 г. ФРГ на уровне ЕС согласилась с решением об окончании работы миссии, обозначив его как временное и обратимое⁹, на практике завершив вывод к 2023 г. Миссия *EUMAM* продолжается, однако можно подводить промежуточные итоги: войска, предназначавшиеся для участия в летнем наступлении официального Киева (2023), не только обучены, но и введены в бой, не добившись, впрочем, заметных результатов.

Фоновые условия для военно-тренировочной деятельности ФРГ

Для осмысления особенностей и итогов участия внешнего игрока в форме сектора безопасности на территории страны значим **исторический опыт строительства национальных вооруженных сил**. До середины XX века в Афганистане ключевую роль играли достаточно боеспособные племенные ополчения у пуштунов. Они применяли партизанские (повстанческие) тактики (Слинкин, 2019), успешность которых была продемонстрирована в ходе войн Великобритании в стране (1839–1842 гг.; 1878–1880 гг.; 1919 г.) (Новикова, 2022). В последующем шахский режим создал не очень крупные (менее 100 тысяч солдат и офицеров) ВС, «кирпичом» которых являлась дивизия (Христофоров, 2016: 210–212), а основным комплектатором – племена пуштунов (Слинкин, 2019). В 1960–е – 1970–е гг. осуществлялась модернизация ВС (без сколько-нибудь существенного роста численности): прежде всего, создание технических родов и видов войск (танковых, артиллерии и ВВС) (Христофоров, 2016: 210–212). Армия, будучи ведома офицерами левых взглядов, сыграла решающую роль в революциях 1973 и 1979 гг. (Слинкин, 2019), но не смогла пресечь

⁹ Antrag der Bundesregierung (2022) *Deutscher Bundestag, 20. Wahlperiode*. Drucksache 20/1761, 11.05: 5–9.

сползание страны к состоянию гражданской войны, обеспечить победу в ней официального Кабула. Во взаимодействии с ограниченным контингентом ВС СССР национальная армия не смогла, несмотря на ряд успехов, в целом разработать и реализовать эффективные контрповстанческие тактики. Возможности дивизий как звена не были использованы во многом из-за сложности набора достаточного числа мотивированных новобранцев, значительного уровня дезертирства (Христофоров, 2016: 214–294). Данные трудности проявились вновь в период деятельности *ISAF* и *RSM*.

Как и в большинстве других заморских владений Франции в то время, в Мали в конце XIX – первой половине XX вв. находились небольшие колониальные войска, предназначенные для решения местных задач. После объявления независимости в 1960 г. малийская армия в плане организации, численности и оснащённости слабо отличалась от предшественницы; проблемой становились восстания туарегов с их боеспособным племенным ополчением. Дополнение его соплеменниками из войск обрнушенной Джамахирии, которые прибыли на оснащённых легким оружием и приспособленных к применению в полупустынной местности пикапах, имело катастрофические последствия для армии официального Бамако в 2012 г. Она была вытеснена с обширных провинций севера, понесла заметные потери (оставалось не более 5–6 тысяч боеспособных человек) (Мезенцев, 2014: 5–7), т.е. Мали столкнулась с угрозой обрушения государства.

Если в Афганистане к началу военно-тренировочной деятельности «западных демократий» с участием ФРГ имелся неудачный опыт построения и применения *среднекрупных* регулярных ВС, то в Мали ситуация была еще сложнее: при наличии аналогичных качественных проблем имелись лишь *малые* по численности ВС.

На первый взгляд, качественно иная ситуация имела место в случае Украины. Здесь уже в Новое время действовали в боевой обстановке и дислоцировались в мирное время массивы сил всех основных родов войск. Во времена СССР военные округа страны (например, Киевский в межвоенный период, Прикарпатский после Великой Отечественной войны) были мощными (Пронько, 2000; Чекмарев, 2000). Являясь органичной частью Российской империи, затем Советского Союза, жители рассматриваемых территорий были фактически носителями стратегической культуры, благодаря которой были одержаны победы над крупнейшими агрессорами в XIX веке (наполеоновская Франция) и XX веке (Третий рейх). В 1991 г. провозгласившие независимость власти в Киеве получили второй по мощи (после России) конвенциональный и даже ядерный потенциал (последний был ликвидирован к 1995 г.). Однако дезинтеграция отрицательно сказалась не только на мощи и численности ВСУ, но породила проблему кризиса стратегической культуры. Путем преодоления трудностей в условиях резкого роста количественных параметров ВС с 2014 г. и особенно с 2022 г. явилось обращение к методическим подходам «западных демократий». Но в ходе неудачного проведения наступления 2023 г. происходил вынужденный стихийный возврат к советским

методикам ведения боевых действий. Таким образом, в случае Украины имелся успешный опыт строительства крупномасштабных ВС на ее территории, но при обязательном условии ее интегрирования в «большие пространства» с направляющей ролью России.

Функционально в Афганистане и Мали речь шла об обучении западными инструкторами почти исключительно кадров для сухопутных войск, притом в основном (мото) пехоты, а также подразделений сил специальных операций (ССО). В обоих этих случаях в силу географии отсутствовали ВМС, а ВВС были достаточно слабыми. От ВСУ как минимум в первый в первый год деятельности *EUMAM* проходили подготовку также в основном наземные силы. Однако несоизмеримо большим среди обучаемых был удельный вес технических родов армии – танкистов, экипажей других видов бронетехники, артиллеристов¹⁰.

На момент запуска военно-тренировочной деятельности заметно различались **международные условия**, включая **приоритеты** в целом внешней политики самих «западных демократий». В Афганистане реорганизация ВС рассматривалась ими как часть антитеррористической борьбы (де-юре прежде всего с «Аль-Каидой»; де-факто и с «Талибаном») и, в более общем плане, усилий по обеспечению внутренней стабильности и целостности страны (Новикова, 2022). В Мали восприятие было практически идентичным (оппонентами здесь выступали «Ансар Ад-Дин», «Аль-Каида в Магрибе») (Мезенцев, 2014). Различия состояли в том, что хронологически почти вся деятельность *ISAF* проходила на фоне расценивания ФРГ, ее западными партнерами задач по урегулированию вооруженных конфликтов как ключевых в сфере безопасности и обороны, а сами МССБ считалась важнейшим вектором таких усилий¹¹. Уже чуть более года спустя учреждения *EUTM Mali* основным приоритетом было провозглашено «сдерживание» России, т.е. перенацеливание фокуса внимания с регионов в отдалении от зоны ответственности НАТО на ее передовую часть и прилежащие страны. На практике данные изменения осуществлялись не одномоментно, а в течение нескольких лет, означая постепенное, но неуклонное сокращение ресурсов, которые могла задействовать ФРГ в Афганистане (уже в период *RSM*) и Мали. Однако это правило имело важное исключение: не в пример войсковым частям оно не распространялось на военных инструкторов¹².

Отрезок между каждой парой близлежащих фактов – вынужденным окончанием деятельности *RSM* (июнь 2021 г.), *EUTM Mali* (де-юре апрель 2022 г.) и запуском *EUMAM* (декабрь 2022 г.) – составлял 7–9 месяцев. Три события стали реперными точками завершения перенацеливания ВС ФРГ на «сдерживание» РФ. Соответственно, заметно менялось **отношение** к рассматриваемой

¹⁰ *Bundeswehr* (2023) Germany – EUMAM UA. Available at: <https://www.bundeswehr.de/en/organization/further-fmod-departments/bundeswehr-homeland-defence-command/germany-eumam-ua> (accessed 25 November 2023).

¹¹ The Bundeswehr on operations (2009) Berlin, *Ministry of Defence*: 80–86.

¹² Antrag der Bundesregierung (2017) *Deutscher Bundestag*, 19. Wahlperiode. Drucksache 19/21, 25.10: 2–6.

деятельности держав вне Запада, особенно *России*. В Афганистане до начала 2010-х гг. РФ оказывала опосредованную поддержку усилиям Запада в целом и ФРГ в особенности, разрешив ей авиа- и железнодорожные перевозки через свою территорию. Это резко облегчало ротацию и разноплановое снабжение группировки ФРГ в *ISAF*. Фактическое прекращение действия данных документов само по себе резко затруднило активность бундесвера в Афганистане, сказавшись на ее объемах.

На фоне развития конфронтации Запада с РФ она стала утверждаться в роли альтернативного «поставщика безопасности и стабильности» для растущего числа стран Сахаро-Сахельского региона, в т.ч. Мали. Использование здесь военных инструкторов-граждан России официальный Берлин воспринимал в начале 2020-х гг. весьма негативно, рассматривая как объект для «сдерживания»¹³.

Международно-правовая эгида и принятие ФРГ роли «рамочной нации»¹⁴

Важно понимание причин выбора того из основных *евро-атлантических институтов, под эгидой* которого разворачивалась *военно-тренировочная деятельность с участием ФРГ*. В случае обеих миссий в Афганистане – *ISAF* (с августа 2003 г.)¹⁵ и *Resolute Support* – это был Североатлантический альянс, *EUTM Mali* и *EUMAM* – Европейский союз. В двух крайних случаях реализовывалась формула «Берлин +» (2002): принятие руководства многосторонними усилиями ЕС там, где к этому не стремилась НАТО. В зонах нестабильности она ограничена (исключение – военно-воздушная операция в Ливии 2011 г.) была задействована в Африке, используя прежде всего на Среднем Востоке. В случае Украины обращение к механизму ЕС имело иное объяснение, учитывая огромную и функционально направляющую роль НАТО в «сдерживании» РФ. Так, именно под эгидой Альянса накапливалась и структурировалась в виде группировок лучшая, численно доминирующая часть многостороннего военного потенциала европейских «западных демократий»¹⁶. Они в целом (и ФРГ в особенности) двигались по пути ужесточения конфронтации с РФ, но стремились не допустить неконтролируемой эскалации, в том числе прямого вовлечения НАТО в конфликт. Поэтому наиболее чувствительные для России меры – подготовка кадров ВСУ, предоставление им различных вооружений и военной техники (ВиВТ), особенно тяжелых – осуществлялись не под эгидой Альянса. Для решения первой задачи использовались параллельно две

¹³ Antrag der Bundesregierung (2022) *Deutscher Bundestag, 20. Wahlperiode*. Drucksache 20/1761, 11.05: 5–9.

¹⁴ Термин означает, что в рамках многосторонней миссии одно из государств-участников принимало функции общей координации и вносило наибольший вклад.

¹⁵ Указана дата передачи управления миссией от ООН к НАТО.

¹⁶ NATO (2022) New NATO Force Model. 8 July. Available at: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/220629-infographic-new-nato-force-model.pdf (accessed 25 November 2023).

миссии: *EUMAM* и *Interflex* (организована Великобританией), второй – формат «Рамштайн», реализовывались одно- (часть поставок от США и англо-саксонских стран) и двунациональные программы (Mills, 2023: 8, 33–35).

В контексте недопущения неконтролируемой эскалации логично, что **территориально** обучение кадров ВС Афганистана и Мали осуществлялось в самих этих странах, а Украины – в «западных демократиях».

Лидерские амбиции Берлина проявлялись в стремлении де-факто, при возможности и де-юре, играть **роль «рамочного государства»** («рамочной нации»). ФРГ являлась им для регионального командования «Север» *ISAF*, затем и *RSM* (зона ответственности – 9 провинций Афганистана)¹⁷. Для *EUTM Mali* формально роль «рамочной нации» поочередно выполнял ряд стран-участниц ЕС, но контингент бундесвера был наиболее крупным¹⁸. Штабы и крупнейшие тренировочные лагеря миссии *EUMAM* были развернуты на территории Германии и Польши¹⁹, т.е. здесь роль «рамочного государства» оспаривала у ФРГ Польша.

Количественные аспекты участия бундесвера в миссиях

Привести точные числовые данные по **вкладу бундесвера в конкретную военно-тренировочную миссию** иногда проблематично. В Афганистане в период *ISAF* военно-тренировочная деятельность и меры по обеспечению порядка и безопасности были объединены. Большая часть контингента бундесвера (таблица 1) приходилась на войсковые части и подразделения, а не на группы инструкторов и советников: их удельный вес едва ли превышал 20 %.

Таблица 1. Динамика численности контингента ФРГ в *ISAF* (2007–2014)²⁰

Table 1. Dynamics of German contingent in ISAF (2007–2014)

Месяц, год	V. 2007	IV. 2008	VI. 2009	VI. 2010	VI. 2011	V. 2012	VI. 2013	XII. 2013	IV. 2014	XI. 2014
Число военных	3 000	3 490	3 380	4 350	4 812	4 701	4 400	3 084	2 730	1 318

В случае *RSM* ситуация была противоположной: изначально почти весь контингент составляли инструкторы и советники (и штабной персонал); последующий прирост (таблица 2) приходился на них и подразделения ССО. Следовательно, численность обучающего военного персонала ФРГ в Афганистане на протяжении всех 2010-х гг. изменялась незначительно, располагаясь в диапазоне 0,8 – 1,0 тысячи человек или вблизи него.

¹⁷ The Bundeswehr on operations (2009) Berlin, *Ministry of Defence*: 80–81.

¹⁸ Antrag der Bundesregierung (2019) *Deutscher Bundestag*, 18. Wahlperiode. Drucksache 19/8971, 03.04: 2–6.

¹⁹ *Bundeswehr* (2023) Germany – EUMAM UA. Available at: <https://www.bundeswehr.de/en/organization/further-fmod-departments/bundeswehr-homeland-defence-command/germany-eumam-ua> (accessed 25 November 2023).

²⁰ Построено на основе: NATO (2021) *ISAF Placemats Archive*. Available at: <https://www.nato.int/cps/en/natolive/107995.htm> (accessed 25 November 2023).

Таблица 2. Динамика численности контингента ФРГ в RSM (2015–2021)²¹

Table 2. Dynamics of German contingent in RSM (2015–2021)

Месяц, год	V. 2015	VI. 2016	V. 2017	VI. 2018	VI. 2019	II. 2020	II. 2021
Число военных	850	980	980	1 300	1 300	1 300	1 300

Традиционно Бундестаг устанавливал «потолок» (максимально допустимое количество военнослужащих) каждого контингента на год (иногда меньше или чуть больше). В реальности численность личного состава обычно составляла 80–90%. На афганском направлении во второй половине 2010-х гг. имел место редчайший случай длительного совпадения «потолка» и фактической численности контингента, что свидетельствовало об исключительной важности данного вектора.

В Мали миссия *EUTM Mali* действовала уже отдельно от миротворческой *MINUSMA*. В середине 2010-х гг. «потолок» количества инструкторов бундесвера был увеличен почти вдвое, что объяснялось положительной оценкой первого опыта, стремлением охватывать подготовкой большую часть армии Мали. Деградация обстановки в стране в конце 2010-х гг. и приход к власти местных военных сопровождалась резкими увеличениями предельной численности контингента, финансирования вплоть до времени вынужденного вывода.

Таблица 3. Параметры участия ФРГ в деятельности *EUTM Mali*²²Table 3. Parameters of German participation in *EUTM Mali* activities

Период	«Потолок» контингента	Финансирование (млн. евро) (до 1.01 будущего года и далее)
1.03.2013 – 28.02.2014	180	13,5 = 11,3 + 2,2
1.03.2014 – 28.02.2015	250	17,2 = 14,3 + 2,9
1.03.2015 – 31.05.2016	350	24,0 = 16,0 + 8,0
1.06.2016 – 31.05.2017	300	20,8 = 12,1 + 8,7
1.06.2017 – 31.05.2018	300	24,4 = 14,2 + 10,2
1.06.2018 – 31.05.2019	350	36,5 = 21,3 + 15,2
1.06.2019 – 31.05.2020	350	40,8 = 23,8 + 17,0
1.06.2020 – 31.05.2021	450	89,5 = 52,2 + 37,3
1.06.2021 – 31.05.2022	600	117,5 = 66,8 + 50,7

Уникальность кейса *EUMAM* заключалась в том, что в Бундестаге не проводилось обсуждения мандата миссии. Это объяснялось тем, что она функционировала не вовне, но внутри ФРГ. В состав *EUMAM* были направлены рекордные 1,5 тысячи военных ФРГ. Это составляло 0,8 % от общей численности

²¹ Построено на основе: NATO (2021) RSM Placemats Archive. Available at: <https://www.nato.int/cps/en/natolive/107995.htm> (accessed 25 November 2023).

²² Построено на основе: Bundestag (2022) EUTM Mali. Available at: https://www.bundestag.de/ausschuesse/a12_verteidigung/auslandseinsaetze/auslandseinsaetze/eutm-mali-896888 (accessed 25 November 2023).

бундесвера. Показатель включал не только инструкторов, но и вспомогательный персонал – прежде всего, технических специалистов по обслуживанию танков, БТР, БМП и орудий, для подготовки личного состава ВСУ²³.

Часто сложно также представить точные количественные **данные об общем количестве обученных** именно германскими военными экспертами. Прежде всего, это объяснялось приверженностью ФРГ принципу мультилатерализма: усилия бундесвера «растворялись» в многосторонних действиях «западных демократий». В Афганистане в 2000-е гг. при ведущем участии бундесвера (вклад вносили также ВС ряда малых государств-членов НАТО) обучены 2 бригады из общего их числа в 21; в 2010-е гг. с учетом новых формирований эти показатели составляли соответственно 5 и 27 единиц (доля первого – 18,5%). Исходя из численности армии Афганистана к 2021 г. (171,5 тысячи человек²⁴), это составляло порядка 30 тысяч солдат и офицеров. В реальности показатель был больше с учетом погибших, дезертировавших, уволившихся по истечении срока службы. В Мали к началу 2020 г. было обучено 14 тысяч военнослужащих²⁵, из которых примерно половина была обучена инструкторами ФРГ. В целом на момент завершения работы *EUTM Mali* (2022) бундесвер едва ли сумел подготовить более 8-9 тысяч местных солдат и офицеров. В случае Украины как исключение были приведены точные данные по вкладу самой ФРГ, что вновь свидетельствовало об особой важности этого трека: к лету 2023 г. германские инструкторы подготовили 6,2 тысячи солдат и офицеров ВСУ (из общего числа обученных западными странами почти в 36 тысяч), а к 2024 г. 10,0 тысяч²⁶.

Представленные данные позволяют рассчитать **среднее ежегодное число обученных военными инструкторами ФРГ**. В Афганистане в 2010-е гг. этот показатель составлял порядка 3 тысяч, в Мали – примерно 1 тысячу, для Украины – до 10 тысяч военнослужащих.

Иллюстративен **удельный вес подготовленных «западными демократиями» войск от общей численности ВС**. Для Афганистана, где правительственная армия и в целом силовые структуры создавались с нуля, данный показатель составлял 100%. В Мали, принимая во внимание численность сухопутных войск (менее 20 тысяч на 2020 г.)²⁷, естественное обновление, боевые потери ВС на долю обученных *EUTM Mali* приходилось не более 50-60%. В ВСУ летом

²³ *Bundeswehr* (2023) Germany – EUMAM UA. Available at: <https://www.bundeswehr.de/en/organization/further-fmod-departments/bundeswehr-homeland-defence-command/germany-eumam-ua> (accessed 25 November 2023).

²⁴ *The Military Balance* (2021) London, Routledge. P. 240.

²⁵ Unterrichtung durch die Bundesregierung (2020). *Deutscher Bundestag, 19. Wahlperiode*. Drucksache 19/18080, 25.03: 13.

²⁶ *Bundeswehr* (2023) Germany – EUMAM UA. Available at: <https://www.bundeswehr.de/en/organization/further-fmod-departments/bundeswehr-homeland-defence-command/germany-eumam-ua> (accessed 25 November 2023).

²⁷ Unterrichtung durch die Bundesregierung (2020) *Deutscher Bundestag, 19. Wahlperiode*. Drucksache 19/18080, 25.03: 13.

2023 г. насчитывалось свыше 800 тысяч человек²⁸, т.е. подготовленные западными инструкторами войска (до 36 тысяч) составляли лишь 4,5%. Однако их доля в составе сил на фронте была заметно больше.

Значим аспект **сонаправленности обучения местных военных с развертыванием войсковых частей** ФРГ. На севере Афганистана наличествовала таковая в период деятельности *ISAF*. Силы контингента здесь (прежде всего, в провинциях Кундуз и Бадахшан) возросли с 1 – 1,5 расчетных батальонов в середине – второй половине 2000-х гг. до 3 – 5 таковых в начале 2010-х гг. (см. таблицу 1). Этот кратковременный рост численности служащих *ISAF* (примерно на 2 года) должен был позволить официальному Кабулу осуществить обучение массово набираемых кадров армии. При том дискуссионной оказалась эффективность германских частей «в поле»: они предпочитали передвигаться по известным маршрутам, слабо прочесывая обширные районы пересеченной местности, где постепенно накапливались силы и склады антиправительственных комбатантов. В случае *RSM* от бундесвера действовали лишь подразделения ССО.

В Мали в 2013–2015 гг. бундесвер вносил небольшой и невойсковой (лишь логистическая и медицинская поддержка партнеров) вклад в деятельность *MINUSMA* на севере Мали. В 2016–2023 гг. ФРГ резко нарастила контингент в составе *MINUSMA* (позапно «потолок» был увеличен со 150 до 650, затем 1000 и 1400 военнослужащих) (Tull, 2023). Бундесвер сосредоточился на охране и обеспечении функционирования базы «Лагерь Кастро» в Гао, проведении тактической разведки в интересах миссии²⁹. Однако в целом вновь «в поле» ВС ФРГ действовали ограниченно в плане объемов войск и активности.

Официальный Берлин исключал использование войсковых формирований на территории Украины, что означало бы состояние войны между государствами-членами НАТО и РФ. Речь шла об оказании ВСУ опосредованной поддержки, прежде всего по линии сил передового развертывания (СПР) Альянса в одноименной части зоны его ответственности в Восточной Европе.

Особенности организации обучения сухопутных сил с участием ФРГ

В смысле **оснащенности тяжелой техникой** (танками, БТР, БМП, артиллерией) почти все формирования армий Афганистана и Мали являлись «легкими», имевшими минимум единиц указанных видов ВиВТ. Бригады стратегического резерва ВСУ – «тяжелыми», в составе которых были многочисленные подразделения технических родов войск³⁰.

²⁸ ТАСС (2023) Умеров заявил, что численность армии Украины с февраля 2022 года выросла более чем втрое. 6 сентября. Available at: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/18671311> (дата обращения: 25.11.2023).

²⁹ Antrag der Bundesregierung (2019) *Deutscher Bundestag, 19. Wahlperiode*. Drucksache 19/8972, 03.04: 7–9.

³⁰ РИА Новости (2023) «Указать русским их место»: как проявили себя подготовленные НАТО бойцы ВСУ. 19 сентября. Available at: <https://ria.ru/20230919/podgotovka-1897031813.html> (дата обращения: 25.11.2023).

В **организационно-штатном плане «кирпичом»** для армий Афганистана и Украины являлась бригада. В случае официального Кабула почти все соединения данного типа сводились в корпуса (по 2 – 5 бригад в каждом), это же положение относилось и к формированиям стратегического резерва ВСУ. Основными внутренними элементами самих бригад являлись батальоны (штат – 600 человек). Каждая бригада, подготовленная при участии инструкторов из государств-членов НАТО и ЕС, имела по 4 – 4,5 тысячи человек персонала³¹, т.е. соединение было «средним» по размеру. Этим формирования стратегического резерва отличались от других бригад ВСУ, которые имели не более 2 – 2,5 тысяч солдат и офицеров, т.е. являлись «малыми». В Мали «кирпичом» являлся батальон (штат – 650 человек)³², т.е. отсутствовали бригады и тем более корпуса.

Это объяснялось **размерами реорганизуемых армий**: в Афганистане они были среднекрупными (до 180 тысяч военнослужащих), в Мали оставались малыми (менее 20 тысяч человек), в Украине – крупными, особенно с начала 2022 г.

Еще более важным был критерий **(не)достаточности обученных войск для достижения планируемых целей**. В Мали в количественном отношении этот показатель был неудовлетворительным: менее 20 тысяч военных (с учетом тыловых служб) было критически мало для обеспечения мира и безопасности в стране площадью 1,28 млн квадратных километров (Tull, 2023). Войска официального Кабула численно существенно превосходили силы всех своих оппонентов, вместе взятых. ВСУ также имело количественное преимущество перед ВС России, особенно на передовой линии, к лету 2023 г. и тем более ранее. Проблема, однако, состояла в качестве войск. Афганская армия в течение июля – сентября 2021 г. фактически находилась в дезинтегрированном состоянии; кратковременное организованное сопротивление смогли оказать лишь части 209-го армейского корпуса (АК) в районе Мазари-Шарифа³³, подготовку которых вел бундесвер. Напротив, обученная его инструкторами 47-я механизированная украинская бригада «Магура» не только не смогла прорвать оборону российских ВС на запорожском направлении, но понесла даже большие, чем ряд других формирований из резерва, потери³⁴.

Для понимания данной разницы, которая видится парадоксальной на первый взгляд, необходимо оценить **состав костяка подготавливаемых с вовлечением бундесвера формирований** местного комплектования. В Афганистане в зоне регионального командования «Север» были созданы

³¹ РИА Новости (2023) "Указать русским их место": как проявили себя подготовленные НАТО бойцы ВСУ. 19 сентября. Available at: <https://ria.ru/20230919/podgotovka-1897031813.html> (дата обращения: 25.11.2023).

³² Рассчитано на основе: Antrag der Bundesregierung (2016). *Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode*. Drucksache 18/8090, 13.04: 4–5.

³³ Интерфакс (2021) Ожесточенные бои идут на северо-востоке Афганистана. 15 октября. Интерфакс. Available at: <https://www.interfax.ru/world/797474> (дата обращения: 25.11.2023).

³⁴ Российская газета (2023) "Военная хроника": ВС РФ разбили элитную бригаду ВСУ "Магура" у Работино. 23 октября. Available at: <https://rg.ru/2023/10/23/voennaia-hronika-vs-rf-razbili-elitnuu-brigadu-vsu-magura-u-rabotino.html> (дата обращения: 25.11.2023).

два армейских корпуса (АК): 209-й (2 бригады; штаб в Мазари-Шарифе) и 217-й (3 бригады; управление в Кундузе), существенно различавшиеся по уровню боеспособности. 209 АК был развернут уже в 2000-е гг.³⁵, его основу составили бойцы «Северного альянса». Он состоял из узбеков и таджиков в одноименной части Афганистана и вел боевые действия с «Талибаном»* задолго до появления *ISAF*. Затем «Северный альянс» перешел в их подчинение, а его кадры были задействованы для формирования самых первых подразделений и частей армии официального Кабула. Поэтому в случае бригад 209 АК функции военных инструкторов сводились лишь к частичной реорганизации, дообучению уже достаточно опытных кадров. Таким образом, заслуга ФРГ в доведении частей корпуса до высокобоеспособного состояния на практике оказалась ограниченной. Вместе с тем, в отличие от самого «Северного альянса», 209 АК сумел организованно противостоять талибам* в 2021 г. лишь несколько недель, а не лет. Данный факт свидетельствовал отнюдь не в пользу результативности работы германских военных инструкторов в Афганистане.

Еще большие недостатки выявились в случае 217 АК. Он начал создавать-ся лишь с рубежа 2000-х – 2010-х гг. на севере: лучшие кадры уже влились в 209 АК. Как результат – 217-й корпус, несмотря на усилия инструкторов ФРГ, так и не был на практике доведен до боеспособного состояния. В 2015 г. корпус временно оставил Кундуз под давлением талибов*, а в 2021 г. вообще не смог оказать им заметного сопротивления.

В Мали основная масса военнослужащих (как оставшихся в строю к 2013 г., так и новобранцев) состояла из представителей этноплеменных групп западной части страны. Соглашения от 2015 г. предполагали, что в армию будут набираться также люди из освобожденных от радикальных НВФ районов, в т.ч. бывшие комбатанты из «умеренных» туарегов. На практике это положение почти не реализовывалось. Регулярные войска и часть населения на востоке и северо-востоке продолжали воспринимать друг друга как «чужих».

«Ядро» 9 бригад ВСУ, которые проходили обучение в лагерях подготовки западных инструкторов, состояло из представителей силовых ведомств помимо министерства обороны (прежде всего, полиции, пограничной охраны) и мотивированных новобранцев из западных областей Украины. Такой состав потенциально должен был обеспечить высокую боеспособность вновь созданных формирований. Однако на практике ни одна из этих бригад не смогла добиться тактического прорыва, не говоря уже о стратегическом.

Значимы **продолжительность курса подготовки** и его **содержание**. В Афганистане она изначально составляла: 10 недель – для рядовых, 25 недель – для унтер-офицерского и офицерского. К концу 2009 г. в условиях ускоренного создания массовой армии сроки сократились до 8 и 20 недель соответственно. В пределах столь короткого отрезка основное время отводилось на тренировки мелкими подразделениями (отделение, взвод, рота)³⁶. «Узкими местами» являлись, во-первых, «сколачивание» батальонов,

³⁵ Antrag der Bundesregierung (2010) *Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode*. Drucksache 17/654, 09.02: 6.

не говоря уже о бригадах; во-вторых, – индивидуальная подготовка, что было особенно важно для многих новобранцев с учетом их часто лишь начального образования. Однако на практике бойцы афганской армии демонстрировали неготовность действовать в одиночку или группами по несколько человек, особенно когда от них требовались нешаблонные шаги (обход, использование засады). Одновременно слабым оказывалось взаимодействие между войсковыми единицами внутри батальона и особенно бригады, что резко снижало эффективность использования масс войск на обширных пространствах в гористой и горной местности.

В Мали афганский опыт был учтен. Каждый из обучаемых батальонов выводился в тренировочные лагеря на срок в 12–16 месяцев. Происходило переформирование части с целью увеличения в ней числа «активных штыков» (за счет сокращения нестроевых) и придания им межэтнического характера: в одном отделении и взводе оказывались представители различных племен. Далее проводилась полноценная подготовка по схеме: индивидуальная – мелкие подразделения (до роты) – батальон. По завершении обучения части к части от Германии и Франции прикреплялись офицеры; они были интегрированы и в состав штабов различного уровня африканской страны³⁷.

В случае ВСУ имели место сжатые (от 5 до 10 недель) сроки подготовки персонала³⁸. Так произошло возвращение к афганскому опыту, обусловленное стремлением ускорить проведение наступления ВСУ и надеждами на намного более высокий уровень образованности в случае личного состава Украины. Однако на таком коротком отрезке едва ли оказалось возможно обеспечить «отлаживание» батальона и тем более бригады. Проблемой являлась также достаточная отработка тесного взаимодействия различных родов войск – прежде всего, (мото) пехоты с танками и тяжелой артиллерией.

Примечательны *тактики использования обученных войск в боевых условиях*. В Афганистане и Мали они действовали обычно БТГ, многие из которых «распылялись» мелкими подразделениями. Эта тактика оказалась ограниченно результативна (до времени вывода войск, особенно ССО, «западных демократий») для горного ландшафта Афганистана, еще менее эффективна – в условиях полупустынь и саванн Мали (Сидоров, 2022: 96–98). В обоих случаях противником являлись технически слабо оснащенные, часто более чем условно регулярные отряды. Они использовали в основном повстанческие тактики, но были способны к наступлению с созданием сплошного фронта в ситуации развала правительственных войск – официального Бамако (в 2012 г.) или Кабула (лето 2021 г.).

Не столь очевидны, однако значимы проявившиеся «узкие места» самой подготовки ВСУ, которые действовали против насыщенных тяжелыми ВиВТ регулярных ВС России, способных к различным формам действий в условиях

³⁶ Antrag der Bundesregierung (2010) *Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode*. Drucksache 17/654, 09.02: 6.

³⁷ Antrag der Bundesregierung (2019) *Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode*. Drucksache 19/8971, 03.04: 5.

³⁸ *Bundeswehr* (2023) Germany – EUMAM UA. Available at: <https://www.bundeswehr.de/en/organization/further-fmod-departments/bundeswehr-homeland-defence-command/germany-eumam-ua> (accessed 25 November 2023).

протяженного сплошного фронта. В то время как западные инструкторы готовили стратегический резерв ВСУ, следуя во многом «в колее» схем, разработанных в Афганистане и Мали, применительно к другим реалиям. Войска официального Киева не были подготовлены к действиям крупными массами, а вводились в дело малыми партиями в расчете нащупать слабое место в обороне и уже в случае выхода на оперативный простор ввести единовременно более крупные силы. Однако данная тактика «малых атак» так и не позволила наступающим достичь «аккумулирующего эффекта»: ввод в дело бригад порознь, тем более подразделений внутри них, на практике облегчал борьбу с ними. Тем самым на реалии борьбы крупных вооруженных сил был экстраполирован неудачный опыт использования контрповстанческих методов, способов боевых действий с отсталым в плане оснащенности и регулярности своих войск оппонентом.

* * *

Потенциально активное вовлечение в подготовку ВС страны, особенно остро нуждавшейся в этом, открывало относительно малозатратный (в плане расходования различных видов ресурсов) сценарий долгосрочного стратегического закрепления в ней. *На практике*, однако, данный вариант представлял разноаспектную проверку умений и навыков принявшего такую ответственность государства. Особенно сложным ее несение было в ситуации, когда реформа сектора безопасности являлась (или рассматривалась) составной частью процесса урегулирования вооруженного конфликта в стране происхождения. Это имело место во всех трех рассмотренных кейсах.

Старт участия ФРГ в каждом новом треке военно-тренировочной деятельности был во многом детерминирован стремлением компенсировать состоявшиеся или намечавшиеся неудачи на предыдущем: наиболее заметно это было на примере миссий *EUMAM*, завершенных пред тем *EUTM Mali* и *RSM* (как преемницы *ISAF*). Суммарно из числа ВС «западных демократий» один только бундесвер к 2024 г. подготовил порядка 50 тысяч военнослужащих – эквивалент сухопутных сил для среднего по размерам государства. Однако во всех трех случаях результат оказался неудачным или как минимум не тем, что ожидался: это развал армии (в Афганистане), утрата над ней контроля (в Мали), невозможность обученных войск достичь поставленных задач (на Украине). ФРГ в числе других «западных демократий» оказалась действующей «в колее» не только в выборе схем подготовки (то есть на практике недостаточного учета специфики требований к подготовке в каждом случае), но и результатов этого процесса. Низкая эффективность была тем чувствительнее, что Германия стремилась играть роль «рамочного государства» на рассмотренных треках. Показателен рост не только масштабов приложенных усилий, но и неудач, их заметности в ситуации, когда официальный Берлин все более открыто мыслил в парадигме Запад – не-Запад при проведении реформ ВС внешних акторов.

Список литературы

1. Мезенцев С.В. (2014) Внутренние и международно-политические аспекты кризиса в Мали и французская операция «Сервал». *Вестник Московского университета. Серия 25. Международные отношения и мировая политика* 1: 3–28.
2. Новикова О.Н. (2022) Четвертая афганская война Великобритании. *Актуальные проблемы Европы* 4: 213–233. DOI: 10.31249/ape/2022.04.09.
3. Пронько В.А. (2000) Военная стратегия после Второй мировой войны. *История военной стратегии России*. М., Полиграф-ресурсы: 377–485.
4. Сидоров А.С. (2022) Военно-политический баланс возможностей Франции в Сахеле: этапы и механизмы выхода с ТВД. *Актуальные проблемы Европы* 4: 79–108. DOI: 10.31249/ape/2022.04.04.
5. Слинкин М.Ф. (2019) *Афганские встречи и беседы*. М., МБА, 210 с.
6. Христофоров В.Ф. (2016) *Афганистан. Военно-политическое присутствие СССР 1979–1989 гг.* М., ИРИ РАН, 544 с.
7. Чекмарев Г.Ф. (2000) Военная стратегия в Великой Отечественной войне. *История военной стратегии России*. М., Полиграф-ресурсы: 255–376.
8. Glatz R., Kaim M. (2020) Mandat verlängern – Abzug vorbereiten. *SWP-Aktuell* 18: 1–4. DOI: 10.18449/2020A18.
9. Mills C. (2023) *Military assistance to Ukraine since the Russian invasion*. London: House of Commons Library. 69 p.
10. Tull M. (2023) VN-Krisenmanagement in Mali. *SWP-Aktuell* 22: 1–5. DOI: 10.18449/2023A22.

Comparative Politics. Volume 15. No. 2. April–June / 2024
DOI 10.46272/2221-3279-2024-2-15-5

FEATURES OF GERMANY'S PARTICIPATION IN TRAINING OF AFGHAN, MALIAN AND UKRAINIAN ARMIES

Dr. Philipp O. TRUNOV – Leading Research Fellow, Department of Europe and America, INION RAS.

ORCID 0000-0001-7092-4864. E-mail: 1trunov@mail.ru
Nakhimovsky Prospekt 51/21, Moscow, 117418.

Received November 27, 2023 Accepted May 20, 2024

Abstract: the participation of the state in the training of personnel of the armed forces (AF) of another country is a way to ensure a long-term strategic presence in it. But there are high image and practical risks connected with refusal of the recipient country from foreign military instructors, advisers. The article tries to explore the features of the usage of such instrument by Germany on the example of the training of land forces of Afghanistan, Mali and Ukraine. The cases are the missions *ISAF* (2002–2014) and *Resolute Support* (2015–2021), *EUTM Mali* (2013–2022), *EUMAM* (since December 2022). The author uses 25 criteria divided into 5 groups for the comparative analysis, using the theory of armed forces building.

The paper issues the historic features of the functioning of national armed forces at the territory of three countries, also strategic priorities of the Western democracies during the period of activity of the missions and attitude towards each one from Russia. The reasons of the choice of NATO or

the EU for each mission is explained. Also, the author presents the quantitative parameters of the Bundeswehr usage in the cases, different numbers of the trained troops. The important parameters are the features of the organization of them, their composition, timings and schedules of the process, the tactics of combat usage. The research paper concludes about Germany's desire for the compensation of the losses of former military training tracks by the launch of the new one.

Keywords: Germany, Bundeswehr, instructors, advisers, personnel training, reform, military presence, NATO, EU, confrontation, Russia

References:

1. Chekmarev G.F. (2000) Voennaja strategija v Velikoj Otechestvennoj vojne [The military strategy during the Great Patriotic war]. *Istorija voennoj strategii Rossii [The history of Russia's military strategy]*. Moskva, Poligraf-resursy: 255–376. (In Russian).
2. Glatz R., Kaim M. (2020) Mandat verlängern – Abzug vorbereiten. *SWP-Aktuell* 18: 1–4. DOI: 10.18449/2020A18.
3. Hristoforov V.F. (2016) *Afganistan. Voenno-politicheskoe prisut-stvie SSSR 1979–1989 gg. [Afghanistan. Military-political presence of the USSR 1979–1989]*. Moskva, IRI RAN, 544 p. (In Russian).
4. Mezentssev S.V. (2014) Vnutrennie i mezhdunarodno-politicheskie aspekty krizisa v Mali i francuzskaja operacija «Serval» [Domestic and international political aspects of the crisis in Mali and the French operation Serval]. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 25: Mezhdunarodnye otnosheniya i mirovaya politika [Bulletin of Moscow State University. Series 25. International relations and World politics]*1: 3–28. (In Russian).
5. Mills C. (2023). *Military assistance to Ukraine since the Russian invasion*. London: House of Commons Library. 69 p.
6. Novikova O.V. (2022) Chetvertaja afganskaja vojna Velikobritanii [Britain's Fourth Afghan war]. *Aktual'nye problemy Evropy [Current problems of Europe]*4: 213–233. DOI: 10.31249/ape/2022.04.09. (In Russian).
7. Pron'ko V.A. (2000) Voennaja strategija posle Vtoroj mirovoj vojny [The military strategy after World War II]. *Istorija voennoj strategii Rossii [The history of Russia's military strategy]*. Moskva, Poligraf-resursy: 377–485. (In Russian).
8. Sidorov A.S. (2022). Voenno-politicheskij balans vozmozhnostej Francii v Sahele: jetapy i me-hanizmy vyhoda s TVD [The military-political balance of France's capabilities in the Sahel: stages and mechanisms of exit from the theater of operations]. *Aktual'nye problemy Evropy [Current problems of Europe]*4: 79–108. DOI: 10.31249/ape/2022.04.04. (In Russian).
9. Slinkin M.F. (2019) *Afganskije vstrechi i besedy [Afghan meetings and conversations]*. Moskva, MBA, 210 p. (In Russian).
10. Tull M. (2023) VN-Krisenmanagement in Mali. *SWP-Aktuell*22: 1–5. DOI: 10.18449/2023A22.

ПОМОЩЬ РАЗВИТИЮ КАК ИНСТРУМЕНТ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ СТРАН БЕНИЛЮКС: ОСОБЕННОСТИ СТРУКТУРЫ И ПАРАМЕТРЫ ТРАНСФОРМАЦИИ ПОДХОДОВ

Анастасия ПОСАЖЕННИКОВА
МГИМО МИД России; ИМЭМО им. Е.М. Примакова РАН

Аннотация: Статья посвящена содействию развитию как инструменту внешней политики стран Бенилюкс – Бельгии, Нидерландов и Люксембурга. Ставится следующий исследовательский вопрос: соответствуют ли практические шаги государств Бенилюкс публичным заявлениям, где содействие развитию упоминается как инструмент «мягкой силы», или же специфика подходов к данному направлению скорее отражает другие цели, в частности, налаживание экономически выгодного сотрудничества с развивающимися странами? Наряду с анализом международных статистических данных, социологических опросов и текстов официальных документов, исследование опирается на историко-описательный и историко-генетический методы, необходимые для рассмотрения эволюции подходов трех государств. Теоретико-методологическое наполнение работы составляют аналитические категории «малого государства» и «средней державы», а также концепция «мягкой силы». Автор приходит к выводу, что подходы стран Бенилюкс к содействию развитию различаются и характеризуются комплексностью и изменчивостью во времени. Стремление к экономической выгоде может служить объяснением по крайней мере некоторым географическим и функциональным приоритетам данной политики – выделению в качестве ключевых партнеров государств, где расположены представительства компаний стран Бенилюкс, или специализации на сферах содействия развитию, где может быть обеспечено вовлечение этих компаний. Это стремление наиболее явно прослеживается в подходе Нидерландов, в то время как для Люксембурга, по-видимому, важнее функция «мягкой силы», позволяющая позиционировать себя в качестве «щедрого» донора и «ответственного» члена международного сообщества. В отличие от Люксембурга, в Нидерландах и Бельгии в связи с сомнениями в эффективности содействия развитию и его секьюритизацией имеет место тенденция к снижению объема выделяемых средств (за исключением 2015 и 2022 гг.); тем не менее, на фоне продолжающихся общественных дискуссий содействие развитию сохраняет свою актуальность как «мягкая сила» в отношении стран Глобального Юга.

Ключевые слова: Бельгия, Люксембург, малое государство, мягкая сила, Нидерланды, помощь развитию, содействие международному развитию, средняя держава

Анастасия Антоновна Посаженикова – преподаватель кафедры языков стран Северной Европы и Балтии, МГИМО МИД России; младший научный сотрудник, Сектор политических проблем европейской интеграции, ИМЭМО им. Е.М. Примакова РАН.

ORCID 0009-0000-1518-6299. E-mail: posazhennikova.a.a@my.mgimo.ru
119454, Москва, Проспект Вернадского, д. 76; 117997, Москва, ул. Профсоюзная, д. 23.

Поступила в редакцию: 28.06.2024

Принята к публикации: 05.08.2024

Конфликт интересов: Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Несбалансированность мирового развития остается одной из ключевых глобальных проблем, а также выступает фактором, вызывающим или усугубляющим другие проблемы, такие как нелегальная миграция, радикализация настроений в экономически неблагополучных регионах (Игнатов et al., 2019). На этом фоне актуальным остается взаимодействие между государствами различных регионов мира по линии содействия развитию. Интересно рассмотреть, какими соображениями руководствуются в своей деятельности по содействию развитию государства-доноры. К ним относятся, помимо крупных европейских стран, также и страны Бенилюкс – Бельгия, Нидерланды и Люксембург.

Несмотря на сходное положение стран Бенилюкс в европейском регионе, институтах и мировой политике, а также значительный пласт общей истории, между Бельгией, Нидерландами и Люксембургом есть существенные различия: в размере (площади, населении), экономической системе и специализации, институционально-политическом устройстве, культурно-языковом отношении, значимых особенностях исторического пути (в частности, Люксембург, в отличие от Нидерландов и Бельгии, не имел собственных колоний). Различаются и их подходы к содействию развитию: например, Нидерланды и Люксембург входят в немногочисленную группу стран мира, чьи расходы на официальную помощь развитию¹ достигали установленной ОЭСР цели в 0,7% ВВП, причем в Люксембурге этот показатель до сих пор находится в районе 1%, а в Нидерландах демонстрирует тенденцию к снижению; Бельгия же выделяет на содействие развитию сравнительно более скромные суммы.

Настоящее исследование представляет собой попытку ответа на вопрос, действительно ли деятельность государств Бенилюкс в области содействия развитию отражает официальные заявления, описывающие эту деятельность как «мягкую силу», или преследует другие цели – например, получение экономической выгоды.

Ответ на исследовательский вопрос предлагается сформулировать с опорой на общенаучные и специальные методы; последние включают в себя историко-описательный и историко-генетический методы (необходимые для того, чтобы проследить, как подходы стран изменялись в исторической ретроспективе). Выводы подкреплены анализом статистических данных (в первую очередь, опубликованных ОЭСР), государственных документов стран Бенилюкс (имеющих отношение к содействию развитию) и социологических опросов, проводимых Евростатом (что позволяет встроить данные по странам Бенилюкс в европейский контекст).

¹ Данные по официальной помощи развитию (*Official Development Assistance, ODA*) используются здесь в качестве наглядной иллюстрации позиции государства в отношении содействия развитию в целом, несмотря на то что эта статистическая категория не охватывает всех усилий государств в указанном направлении.

Выводы настоящего исследования, хотя и относятся в первую очередь к содействию развитию, осуществляемому малыми и средними государствами, могут быть в дальнейшем экстраполированы на анализ деятельности других государств на данном направлении. Малые и средние государства непропорционально активно участвуют в содействии развитию (Breuning, 1995), а их внешнеполитическое поведение в целом является наглядным показателем мировой динамики, поскольку опирается на многосторонние форматы взаимодействия (европейская интеграция, евроатлантическое сотрудничество; см. Thorhallsson & Steinsson, 2017), соответственно, внешнеполитические векторы данных стран являются частью общего тренда. Кроме того, выводы, сделанные в данной работе, могут дополнить существующие типологии подходов государств-доноров (см, например, Hout, 2006; Francisco, Moreira & Caiado, 2021).

В связи с особенно заметной ролью содействия развитию во внешней политике Нидерландов и Люксембурга, отдельные аспекты отражаемой в настоящей статье проблематики были исследованы и ранее. Так, П. Малконтент (Malcontent, 2011) изучил место прав человека в нидерландском видении содействия развитию. Место официальной помощи развитию во внешней политике Бельгии исследовали Э. Ватерлос и Р. Ренар (Waeterloos & Renard, 2013; с особым вниманием к взаимосвязи политики федерального центра и Фландрии в данной сфере), а также Й. Жоли и Т. Хасебрук (Joly & Haesebrouck, 2021; изучили, как содействие развитию встраивается в общий внешнеполитический курс страны); аналогичную проблематику на примере Люксембурга рассматривали П. Хубинк (Hoebink, 2005) и Л. Сиитонен (Siitonen, 2017). Л. Сиитонен – а также С. Насра (Nasra, 2008) – проанализировал роль предоставляемых Бельгией средств содействия развитию в регионе Больших африканских озер², подробно останавливаясь на факторах, позволяющих малым странам использовать это направление политики как эффективный инструмент влияния в мировой политике (см. ниже). Интересный исторический пример сравнительного анализа помощи развитию, предоставляемой Нидерландами, Бельгией и Соединенным Королевством, представлен в работе М. Брёнинг (Breuning, 1995), а в статье С. Блокманса (Blockmans, 2017) проводится сравнение подходов трех стран Бенилюкс к участию в деятельности Европейского союза в целом и в области содействия развитию в частности.

Усилия трех государств в изучаемой области и ранее рассматривались в российской исследовательской литературе (см, например, Содействие международному развитию, 2022: 617–632). В настоящей же работе предлагается подробнее проанализировать специфику и сочетание отдельных целей государств Бенилюкс как возможное объяснение различий в подходах трех стран к содействию развитию.

² Регион Великих (Больших) африканских озер, Великих озер Африки (*The Great Lakes Region, L'Afrique des Grands Lacs*) – регион Африки, включающий ДПК, Уганду, Руанду и Бурунди.

Для ответа на поставленный исследовательский вопрос необходимо, во-первых, рассмотреть особенности внешней политики малых и средних государств в целом; во-вторых, ретроспективно проследить трансформацию подходов и выявить факторы происходивших изменений; в-третьих, определить специфику подходов, особенности структуры приоритетных партнеров и сфер взаимодействия, характерные для трех стран на современном этапе.

Дискуссия о малых государствах и средних державах в контексте содействия развитию

В зависимости от подхода, к категории малых государств можно отнести все три исследуемые страны (Jones, 2003) – или же рассматривать Нидерланды и Бельгию в качестве средних держав, учитывая фактор самоидентификации³. В науке не выработано единого мнения относительно критериев выделения малых и средних стран⁴, однако в качестве характерной особенности довольно гетерогенной категории малых государств можно выделить неспособность компенсировать изменения международной среды – отсюда стремление «встроиться» в эту среду, опираясь на многосторонние форматы сотрудничества, укрепляя влияние в рамках узко определенной сферы международного взаимодействия (*issue-specific power*) (Thorhallsson & Steinsson, 2017). В группе средних держав еще более заметна дифференциация, осложняющая генерализацию их внешнеполитических подходов (Вершинина, 2020). Вместе с тем отмечается, что для «традиционных» (западноевропейских) средних держав (Jordaan, 2003), к которым можно отнести Нидерланды и Бельгию⁵, характерно стремление к поддержанию стабильности миропорядка путем встраивания себя в многосторонние структуры: соблюдение всеми странами международных норм, чему в т.ч. способствует членство в объединениях государств, является одной из гарантий безопасности менее крупных стран, неспособных самостоятельно защитить себя в случае конфликта.

Содействие международному развитию – предоставление государствами и их региональными и глобальными объединениями финансовых, технологических и других ресурсов экономически менее развитым государствам с целью улучшения экономических, социальных, экологических и иных

³ См., например: Drent, Wilms & Zandee, 2017; *FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelings-samenwerking* (2023) De Afrikaanse Unie: sterke, persoonlijk relaties smeden met Afrika. Available at: <https://diplomatie.belgium.be/nl/beleid/beleidsthemas/uitgelicht/de-afrikaanse-unie-sterke-persoonlijk-relaties-smeden-met-afrika> (accessed 27 June 2024). Подробнее о вариантах концептуализации категории средних держав см., например: Вершинина, 2020.

⁴ См., например: Panke, 2012; Thorhallsson & Steinsson, 2017. Всемирный банк определяет в качестве малых государств такие, чье население не превышает 1,5 млн чел. См. *The World Bank* (n.d.) The World Bank In Small States. Available at: <https://www.worldbank.org/en/country/smallstates/overview> (accessed 27 June 2024.)

⁵ Oosterveld W., Torossian B. (2018) A Balancing Act: The Role of Middle Powers in Contemporary Diplomacy. *Strategic Monitor 2018 – 2019* The Hague: HCSS and Clingendael. Available at: <https://hcss.nl/pub/2018/strategic-monitor-2018-2019/a-balancing-act/> (accessed 27 June 2024).

показателей последних – может рассматриваться в качестве своеобразной инвестиции в стабильность в развивающихся странах и распространение нормативной базы международных институтов⁶.

Кроме того, содействие развитию представляет собой средство обеспечения внешнеполитических интересов (Apodaca, 2017). В период формирования концепции содействия развитию, ставшей логическим продолжением программы США по предоставлению экономической помощи после Второй мировой войны, мотивация западных государств оказывать поддержку экономически менее успешным странам в интересах развития имела многосоставный характер: наряду с девелопменталистскими соображениями (модернизация государств-реципиентов), они руководствовались экономическими и геополитическими интересами (Malcontent, 2011). Со временем причины вовлечения западных государств изменялись, наиболее радикально – на рубеже 1980–1990-х гг. в связи с уходом в прошлое «советской угрозы» и концептуальным переосмыслением содействия развитию: увязкой его с миграционной проблематикой, экологической политикой (Joly & Haesebrouck, 2021). Сегодня во многих странах мира ведутся дискуссии о целесообразности содействия развитию (Харитоновна, 2015), различные акторы указывают на необходимость обеспечения большей эффективности, контроля за распределением средств, акцента на устойчивости создающихся институтов и экономических цепочек, в частности, путем географической или функциональной специализации⁷.

Менее крупным государствам-донорам зачастую не удается получить прямые выгоды от предоставления средств по линии содействия развитию из-за их небольшого объема (Siitonen, 2017). Как отмечает С. Насра (Nasra, 2008), реальные выгоды для них лежат в политической плоскости – возможности увеличения влияния через применение инновационных подходов, позиционирование себя в качестве «честных посредников» (*honest brokers*) или осуществление сетевого взаимодействия (с привлечением негосударственных акторов, третьих стран, международных организаций).

В связи с тем, что содействие развитию сопряжено с наращиванием политического влияния невоенными методами, ряд авторов рассматривает его в качестве инструмента «мягкой силы»⁸. С одной стороны, эта деятельность позволяет укрепить влияние на государства-реципиенты путем создания положительного отношения к государству-донору среди местной политической и экономической элиты, что способствует распространению европейских ценностей и принципов на новые регионы мира. Кроме того, она может служить основой для дальнейшего политического и экономического сотрудничества. С другой стороны, содействие развитию – и в особенности принадлежность

⁶ Подробнее см. *OECD* (2023) Development Co-Operation Report 2023: Debating the Aid System. Development Co-operation Report. Available at: <https://doi.org/10.1787/f6edc3c2-en> (accessed 27 June 2024).

⁷ Ibid.

⁸ См., например: Харитоновна, 2015; Лазутина et al., 2014.

к узкому кругу государств, выполняющих и перевыполняющих норму 0,7% ВНД – предоставляет государствам-донорам возможность позиционировать себя на мировой арене в качестве акторов, вносящих вклад в общее будущее человечества и ответственно выполняющих международные обязательства. Таким образом, содействие развитию также способствует проецированию «мягкой силы» государств-доноров в отношении третьих государств (не-реципиентов помощи): последние становятся более склонны к сотрудничеству с теми, чья деятельность (по крайней мере формально) соответствует высоким идеалам – обладает «привлекательностью», в соответствии с пониманием «мягкой силы» Дж. Наем⁹.

На уровне внешнеполитических заявлений государств Бенилюкс содействие развитию представляется составляющей «мягкой силы». В настоящем исследовании предлагается проблематизировать соответствие реальных усилий трех государств в области содействия развитию содержанию их дискурса; в случае установления такого соответствия можно выдвинуть гипотезу о том, что именно нацеленностью на укрепление своей «мягкой силы» объясняются особенности подходов стран Бенилюкс к содействию развитию.

В то же время, на фоне критики низкой эффективности содействия развитию и неустойчивости создаваемых в странах-реципиентах институтов, присутствующей и в странах Бенилюкс¹⁰, последние могут использовать высказывания о международном развитии и «мягком» влиянии, на самом деле стремясь к обеспечению в первую очередь экономической выгоды от сотрудничества с развивающимися странами. Иными словами, в качестве альтернативного объяснения для особенностей подходов к содействию развитию может выступать экономическое целеполагание.

Эволюция подходов стран Бенилюкс к содействию развитию

В подходах стран Бенилюкс к содействию развитию со времен Второй мировой войны имели место неоднократные изменения; некоторые обусловлены указанными выше общемировыми факторами, а ряд других – факторами, специфичными для отдельных стран.

В 40-х гг. XX в. вовлечение Нидерландов в содействие развитию объяснялось экономическими причинами (снижение прибыли, безработица в инженерной сфере после получения независимости Индонезией и прекращения нидерландских проектов в этой стране¹¹). А в 1950-е гг. к экономической добавилась и геополитическая логика – недопущение распространения

⁹ Как «способность достичь желаемого, используя привлекательность, а не принуждение или подкуп». См. (Nye, 2005). В качестве примеров рассмотрения политики содействия развитию как «мягкой силы» см. Крячкина, 2019; Сутырин, 2022.

¹⁰ См. например Dur R. (2023) Waarom bezuinigen op ontwikkelingshulp zo populair is (hint: niet omdat er zo veel geld heen gaat). *De Correspondent*, 21 September. Available at: <https://decorrespondent.nl/14795/waarom-be-zuinigen-op-ontwikkelingshulp-zo-populair-is-hint-niet-omdat-er-zo-veel-geld-heen-gaat/1e508447-9600-0bde-0ff4-31bef6268529> (accessed 27 June 2024).

¹¹ См. Blockmans, 2017.

влияния СССР в развивающихся странах (Malcontent, 2011). Аналогичное (экономическое) видение содействия развитию было характерно и для Бельгии (Breuning, 1995; Joly & Haesebrouck, 2021); в дополнение к нему деятельность в (экс-)колониях была встроена в неокOLONиальное восприятие истеблишментом Бельгии ее «ответственности» за судьбу стран региона Больших озер (Nasra, 2008). В качестве содержательного продолжения колониальной политики подобные усилия, очевидно, рассматривались и в Люксембурге: до 1990-х гг. страна практически не участвовала в содействии развитию, поскольку, согласно официальной позиции государства в тот период, «не была колониальной державой»¹² (Hoebink, 2005; Siitonen, 2017); кроме того, внешнеполитические усилия государства были сконцентрированы в направлении европейской интеграции (Harmsen & Högenauer, 2020).

Этико-идеологическая мотивировка содействия развитию стала характерна для Нидерландов лишь в 1970-х гг.: увязка этих усилий с нидерландской идентичностью через термин «мышление страны-ориентира» (*gidslandsgedachte*) позволила министру по вопросам сотрудничества в целях развития Я. Пронку реконцептуализировать данную деятельность как помощь глобального Севера социально-политическому развитию глобального Юга с целью встраивания последнего в формирующийся новый международный экономический порядок, «основанный на правилах» (Malcontent, 2011). Связь с национальной идентичностью это направление политики приобрело и в Люксембурге, где формированию общественного запроса на участие в содействии развитию в 1990-х гг. предшествовали проблематизация люксембургской идентичности на фоне глобализации и укрепления националистических сил в Европе и осознание возможностей для реализации амбиций («больше не неважной страны») после окончания биполярной конфронтации (Siitonen, 2017). Из этого следует, что содействие развитию воспринимается люксембургскими элитами как способ укрепления влияния государства на мировой арене – «мягкая сила».

В свою очередь, в экономически открытых Нидерландах глобализация 1990-х гг. имела иное влияние на содействие развитию: встраивание развивающихся стран в западоцентричный экономический порядок стало вопросом инвестиций в безопасность и экономическое благополучие самих Нидерландов (Malcontent, 2011). Необходимость стабилизации правительств и поддержки экономического возрождения получивших независимость стран была сформулирована и Бельгией в 2000-х гг. в рамках «этической внешней политики», отсылающей к «ответственности» европейцев в отношении

¹² Сегодня в Великом герцогстве происходит трансформация исторической политики и обсуждаются вопросы получения в колониальный период выгоды от эксплуатации африканских стран (в первую очередь Бельгийского Конго, см, например, RTL (2019) Colonial complicity – Luxembourgers and the Belgian Congo – part two. Available at: <https://today.rtl.lu/culture/exhibitions/a/1449732.html> (accessed 27 June 2024); см. также Fabio Spirinelli (2022) On the political uses of the past in Luxembourg. Available at: <https://spirinelli.lu/on-the-political-uses-of-the-past-in-luxembourg/> (accessed 27 June 2024).

развивающихся стран и основанной на тезисе о центральной роли прав человека при «отказе от морализаторства» (Joly & Haesebrouck, 2021); эта позиция была разработана на фоне имиджевых (помимо прочих) потерь Бельгии в африканском регионе и в мире в связи с ее ролью в геноциде в Руанде¹³ и других конфликтах.

Усилиями министра иностранных дел (1999–2004 гг.), а позже еврокомиссара по вопросам развития (2004–2009 гг.) Л. Мишеля бельгийский подход к содействию развитию – сочетание основополагающей идеи «ответственности» европейских государств с «благими намерениями» стимулирования политического и экономического развития стран-реципиентов – был взят на вооружение Европейским союзом в целом (Nasra, 2008), что служит доказательством способности Бельгии использовать качественно новый подход к содействию развитию в качестве основы «мягкой силы» и тем самым оказывать влияние на общую позицию объединения, пусть и в отдельной области.

Особенности подходов стран Бенилюкс к содействию развитию на современном этапе

В настоящее время среди трех государств Бенилюкс наиболее крупным донором помощи развитию являются Нидерланды, по статистике ОЭСР занимающие седьмое место в мире как по абсолютным, так и по относительным показателям (7,36 млрд долл, 0,66% ВНД). Из Рисунка 1 следует, что расходы Нидерландов на данное направление политики возрастают в абсолютных значениях, однако снижаются в процентном отношении – в отличие от Бельгии и Люксембурга, показатели которых относительно стабильны.

Данный тренд характерен для Нидерландов на протяжении всего современного периода за исключением 2015 г., что связано с миграционным кризисом в ЕС, и 2022 г., что объясняется политикой в отношении прибывших с территории Украины. В обоих случаях именно за счет расходов на содержание указанных категорий в Нидерландах происходил резкий рост отчислений, которые в 2022 г. достигли 21,6% от всей официальной помощи развитию; аналогичным образом значительную долю от общей суммы они составляют в Бельгии (24,4%); в Люксембурге данная категория расходов не включается в официальную помощь развитию¹⁴.

По общему объему выделяемых средств Бельгия и Люксембург существенно отстают от партнера (2,83 и 0,58 млрд долл. соответственно), однако Люксембург находится на втором месте в мире по отношению объема помощи к ВНД (0,99%; в Бельгии – 0,44%). Если объем отчислений Бельгии носит

¹³ Penketh A. (2014) Rwandan president accuses France of direct role in 1994 genocide. *The Guardian*, 6 April. Available at: <https://www.theguardian.com/world/2014/apr/06/rwanda-president-france-genocide>. (accessed 27 June 2024).

¹⁴ OECD (2024) Members' methodologies for calculating ODA in-donor refugee costs specifically in relation to Ukrainian refugees – report on the Survey. Available at: [https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/STAT\(2024\)5/REV1/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/STAT(2024)5/REV1/en/pdf) (accessed 27 June 2024).

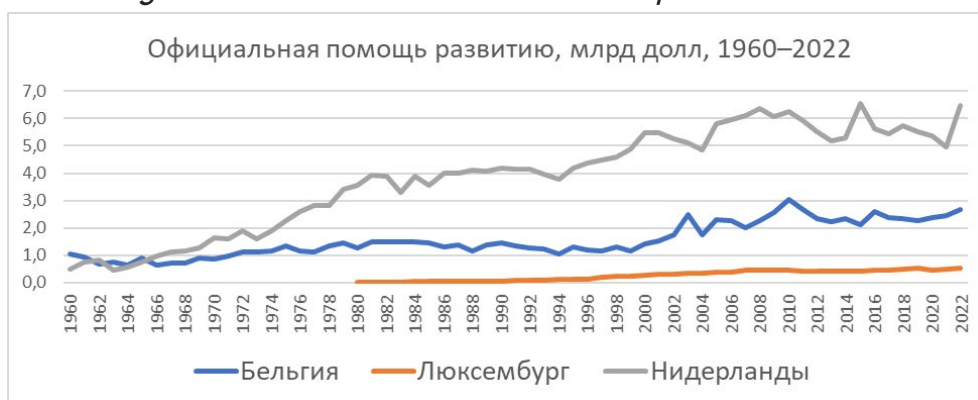
сравнительно стабильный характер, то в динамике расходов Люксембурга на протяжении почти всего периода участия в сотрудничестве в целях развития (с 1992 г.) наблюдается стремительный рост с последующей (с 2008 г.) фиксацией в районе 1% ВНД, что подчеркивает высокую символическую значимость данного направления для государства.

Учитывая особое отношение малых и средних государств к содействию развитию как внешнеполитическому инструменту, позволяющему позиционировать себя в качестве активных членов мирового сообщества, закономерен фактор международных организаций и европейской интеграции: по данным ОЭСР, от 48% (Люксембург) до 60% (Бельгия) средств распределяется странами Бенилюкс через многосторонние форматы взаимодействия.

Примечательно, что по статистике ОЭСР 10% нидерландской помощи развитию предоставляется в рамках государственно-частного партнерства и частными организациями (для сравнения: в Бельгии – 0,4%, в Люксембурге – 1%). Роль негосударственных акторов свидетельствует о сохранении сотрудничества в целях развития роли канала экономического обогащения Нидерландов, в особенности в сфере осуществления научно-технических и инновационных проектов.

В свою очередь, эксперты отмечают, что распространение собственных ценностей за пределами региона также непосредственно отвечает интересам Нидерландов, объясняя это тем, что соблюдение государствами-партнерами международного права в целом и прав человека в частности повышает международную стабильность и предсказуемость двусторонних отношений; кроме того, подобный ценностный трансфер обеспечивает формирование общего (*прим. – de facto* навязанного нидерландской стороной и соответствующего ее интересам) видения относительно возможного ответа на возникающие глобальные вызовы (Malcontent, 2011).

Рисунок 1. Официальная помощь развитию стран Бенилюкс¹⁵
Figure 1. Benelux Countries' Official Development Assistance



¹⁵ Источник: составлено автором по данным ОЭСР.

Функциональная специализация: комплексные подходы и расставление приоритетов

Усиливающаяся тенденция к большей специализации содействия развитию имеет в странах Бенилюкс как географический, так и функциональный аспекты.

В нидерландской стратегии «Делать то, в чем Нидерланды хороши» (*Doen waar Nederland goed in is*)¹⁶ отраслями активной вовлеченности в сотрудничество в целях развития названы водная инфраструктура; продовольственная безопасность; сексуальное и репродуктивное здоровье, а также права человека в этой области; обеспечение безопасности и поддержание правопорядка¹⁷. Приоритетность данных областей в целом¹⁸ соответствует статистике реальных расходов (см. Таблицу 1). Выделение четырех отраслей, как представляется, продиктовано различными мотивировками, связанными как с «мягкой силой» и ответственным следованием политике международных организаций, так и с получением экономической выгоды – содействие развитию в Нидерландах тесно увязано с внешней торговлей: руководство политикой в данных сферах осуществляется одним министерством, а указанный выше документ содержит единую стратегическую рамку для двух направлений политики.

Обеспечение безопасности и поддержание правопорядка являются стандартным элементом внешней политики Нидерландов: значимость деятельности «на благо всего мира» отражена в статье 90 Конституции, закрепляющей за правительством обязательство «содействовать развитию международного правопорядка»¹⁹. Выделение сексуального и репродуктивного здоровья как особого направления содействия развитию, вероятно, является следствием внимания к данной проблематике со стороны международных организаций, определяющих тренды содействия развитию (ООН и ОЭСР²⁰), а также ряда государств, заявивших о проведении «феминистской внешней политики» (в том числе самих Нидерландов²¹ и Люксембурга²²).

¹⁶ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2022) Beleidsnotitie 2022. Doen waar Nederland goed in is. Strategie voor Buitenlandse Handel & Ontwikkelingssamenwerking (2022). Available at: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-98fld520800bbb8067bdd271ab313cb10a986b93/pdf> (accessed 27 June 2024).

¹⁷ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2022) Beleidsnotitie 2022. Doen waar Nederland goed in is. Strategie voor Buitenlandse Handel & Ontwikkelingssamenwerking (2022). Available at: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-98fld520800bbb8067bdd271ab313cb10a986b93/pdf> (accessed 27 June 2024).

¹⁸ За исключением указанной в таблице графы «межсекторальная помощь».

¹⁹ Rijksoverheid (2019) Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden, na de wijziging van 2018. Available at: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/grondwet-en-statuut/documenten/rapporten/2019/02/28/grondwet-voor-het-koninkrijk-der-nederlanden-2018> (accessed 27 June 2024).

²⁰ См. например *OECD Legal Instruments* (2024) OECD/LEGAL/5022. DAC Recommendation on Gender Equality and the Empowerment of All Women and Girls in Development Co-operation and Humanitarian Assistance. Available at: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-5022#mainText> (accessed 27 June 2024).

²¹ Rijksoverheid (2022) Kamerbrief over inzet kabinet op feministisch buitenlandbeleid. Available at: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/11/08/kamerbrief-inzake-feministisch-buitenlandbeleid> (accessed 27 June 2024).

Интересно выделение в качестве двух наиболее приоритетных пунктов водной инфраструктуры и продовольственной безопасности. «Специализация» на продовольственной безопасности может быть, с одной стороны, связана с акцентированием данной проблематики международными организациями²³. С другой стороны, агропромышленность и продовольственная сфера являются в целом крайне важными областями международно-экономической специализации Нидерландов, прежде всего за счет высокой интенсивности и наукоемкости в частности, поэтому здесь расположены научно-исследовательские отделения ряда транснациональных корпораций (*Nestlé, Coca-Cola, Unilever*)²⁴. По некоторым оценкам²⁵, страна занимает второе место в мире по объему экспортируемой сельскохозяйственной продукции (стоимостью 123,8 млрд евро). Действующие в данной сфере ТНК активно осваивают экономическое пространство развивающихся стран, например, в Африке южнее Сахары открыты филиалы нидерландских агропромышленных и связанных с данной отраслью корпораций (*Heineken, FrieslandCampina, BASF* и др.)²⁶.

Развитие водной инфраструктуры представляет собой традиционную область специализации Нидерландов, что связано с особенностями географического расположения страны (необходимость обеспечивать безопасность от наводнений, осушать территорию). Государственная служба предпринимательства (*RVO*) поощряет государственно-частное партнерство в данной сфере. Нидерландские компании, обладающие значительным опытом возведения водозащитных и прочих инфраструктурных объектов, осуществляют свою деятельность и за рубежом. Например, в рамках программы *RVO* «Партнерство в водной сфере» (*Netherlands Water Partnership*)²⁷ нидерландские компании (*Deltares, Acacia Water* и др.) разрабатывают и реализуют проекты в области водного менеджмента в странах Африки, Юго-Восточной Азии, Латинской Америки.

²² *Le gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg* (2018) Plan d'action national «Femmes et paix et sécurité» 2018–2023. Available at: <https://mae.gouvernement.lu/dam-assets/directions/d1/PAN-LU-Femmes-et-paix-et-securite-2018-2023.pdf> (accessed 27 June 2024).

²³ *United Nations Global Crisis Response Group* (2024) Aid under pressure: 3 accelerating shifts in official development assistance. Available at: https://unctad.org/system/files/official-document/un-gcrg-oda-report_en.pdf (accessed 27 June 2024).

²⁴ *Invest in Holland* (n.d.) An Agrifood Powerhouse: Small Country with Global Reach Feeds the World. Available at: <https://investinholland.com/doing-business-here/industries/agrifood/> (accessed 27 June 2024).

²⁵ *Invest in Holland* (n.d.) The Netherlands: circular agri-economy pioneer and powerhouse of food innovation. Available at: <https://investinholland.com/doing-business-here/industries/agrifood/> (accessed 27 June 2024).

²⁶ *Invest in Holland* (n.d.) The Netherlands: circular agri-economy pioneer and powerhouse of food innovation. Available at: <https://investinholland.com/doing-business-here/industries/agrifood/> (accessed 27 June 2024); Dupoux P., Ivers L., Niavas S. and Chraïti A. (2018) *Pioneering One Africa*. Boston Consulting Group. Available at: <https://www.bcg.com/publications/2018/pioneering-one-africa-companies-blazing-trail-across-continent> (accessed 27 June 2024).

²⁷ *Netherlands Water Partnership* (n.d.) Netherlands Enterprise Agency (RVO). Available at: <https://www.netherlands-waterpartnership.com/network/members/netherlands-enterprise-agency-rvo> (accessed 27 June 2024).

В Бельгии к приоритетным областям относятся обеспечение доступа к качественному здравоохранению, образованию, социальной защите, достойной трудовой деятельности; поддержка местных частных предприятий, в том числе мелкомасштабного сельского хозяйства; продвижение права граждан на продовольственную безопасность, перехода на устойчивую систему обеспечения продовольствия²⁸. Показательным примером является принятая в Бельгии специальная стратегия²⁹ в области «образования в духе глобальной гражданственности» – комплекса инициатив ООН, направленных на трансформацию образовательных программ в сторону увеличения в них «ценностного» компонента, включая климатическую устойчивость и бесконфликтное существование, а также «инклюзивность», толерантность и т.д.³⁰ Таким образом, Бельгия во многом повторяет акценты, установленные международными организациями, что свойственно «средним державам».

Приоритетными для Люксембурга областями содействия развитию являются улучшение доступа к базовым услугам и повышение вовлеченности женщин и молодых специалистов в экономическую деятельность³¹. Гендерная проблематика зачастую выходит на первый план в люксембургских программах содействия развитию: в 2023 г. разработана отдельная стратегическая рамка в данной области³². При этом анализ фактической структуры расходов демонстрирует, что, несмотря на акцентирование различных вопросов в программах и политических заявлениях, перечни приоритетных статей расходов на содействие развитию в Бельгии и Люксембурге схожи и в целом совпадают с тенденциями, определенными международными организациями (см. Таблицу 1).

Исключением является особая роль банковских и финансовых услуг как элемента содействия развитию в Люксембурге, известном как международный финансовый и банковский центр. Государственные органы и Банк Люксембурга участвуют в создании и развитии финансовых центров в африканских странах³³, вероятно, с целью дальнейшего расширения возможностей Люксембурга как финансового хаба, осуществляющего операции в том числе на растущих африканских рынках.

²⁸ *Regeerakkoord 30 september 2020* (2020) Available at: https://www.belgium.be/sites/default/files/Regeerakkoord_2020.pdf (accessed 27 June 2024).

²⁹ *FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking* (2024) *Strategische nota Wereldburgerschapeducatie in België*. Available at: <https://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/2024-04/Strategienota-Wereldburgerschapeducatie.pdf> (accessed 27 June 2024).

³⁰ *United Nations Academic Impact* (n.d.) *Global Citizenship Education*. Available at: <https://www.un.org/en/academic-impact/page/global-citizenship-education> (accessed 27 June 2024).

³¹ *Le gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg* (2023) *Luxembourg's General Development cooperation strategy. The Road to 2030*. Available at: https://cooperation.gouvernement.lu/content/dam/gouv_cooperation/publications/strat%20g%C3%A9n%C3%A9ral/strategie-generale/Strat%20g%C3%A9n%C3%A9ral-MAEE-EN.pdf (accessed 27 June 2024).

³² *Le gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg* (2023) *Gender Strategy*. Available at: <https://cooperation.gouvernement.lu/dam-assets/publications/strat%20g%C3%A9n%C3%A9ral/strategie-genre/2021-2023-gender-strategy-en.pdf> (accessed 27 June 2024).

³³ См., например, *Rwanda and Luxembourg Launch €93 million Project to Develop Kigali International Financial Centre* (2024) *Kigali International Financial Center*, 18 June, Available at: https://kifc.rw/wp-content/uploads/2024/06/Press-Release.Luxembourg-Rwanda-Project_Final.pdf (accessed 27 June 2024).

Географическая специализация: экономические и имиджевые аспекты

Переходя к географической специализации, стоит отметить, что в официальных документах всех трех стран заметен акцент на экономически наименее развитых государствах-реципиентах. Впрочем, это соответствует общеевропейскому и общемировому тренду: помощь таким странам вынесена в отдельный пункт в рамках 17-ой ЦУР («Партнерство в интересах устойчивого развития»). В то же время, согласно статистике ОЭСР, эти реципиенты не составляют большинства в структуре помощи ни одной из стран Бенилюкс³⁴. Для всех трех государств характерно первоочередное внимание к странам-реципиентам, с которыми у них сложилась историческая взаимосвязь, главным образом в колониальный период; эта закономерность сравнительно менее выражена в случае Нидерландов – по ряду причин, прежде всего, по-видимому, из-за относительно более высокого уровня экономического развития бывших нидерландских колоний (см. также Таблицу 1). Такой эффект «колейной» зависимости (*path dependence*) может свидетельствовать как о сохранении экономических связей с бывшими колониями, так и о попытке экс-метрополий, опираясь на опыт взаимодействия «на земле», повысить собственную значимость в рамках международных усилий по урегулированию конфликтов в данных странах; подобная логика отмечается в аналитических работах о «мягкой силе»³⁵.

В нидерландской стратегии³⁶ в качестве приоритетных определены три региона (Сахель, Африканский Рог, Ближний Восток и Северная Африка); 12 государств и территорий (Мали, Нигер, Буркина-Фасо, Йемен, Палестинские территории, Уганда, Эфиопия, Южный Судан, Судан, Бурунди, Мозамбик, Бенин), с которыми у Нидерландов налажено «всеобъемлющее партнерство» в области развития, а также 10 государств³⁷, в которых осуществляются нидерландские целевые программы сотрудничества. Кроме того, поскольку документ призван увязать политику государства в сфере содействия развитию с реализацией внешнеэкономических интересов, он также содержит перечень стран, находящихся одновременно в фокусе двух этих направлений – восемь в Африке (Египет, Гана, Марокко, Нигерия, Сенегал, Кот-д'Ивуар, Кения, ЮАР) и шесть в других регионах мира (Бангладеш, Индия, Индонезия, Вьетнам, Колумбия, Украина).

³⁴ На наименее развитые страны приходится 16,5% помощи развитию, предоставляемой Нидерландами, 35,5% бельгийской и 48,6% люксембургской.

³⁵ *British Council* (2023) Soft power and cultural relations: A comparative analysis. Available at: https://www.britishcouncil.org/sites/default/files/soft_power_and_cultural_relations_a_comparative_analysis_.pdf (accessed 27 June 2024.)

³⁶ *Ministerie van Buitenlandse Zaken* (2022) Beleidsnotitie 2022. Doen waar Nederland goed in is. Strategie voor Buitenlandse Handel & Ontwikkelingssamenwerking (2022). Available at: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-98fld520800bbb8067bdd271ab313cb10a986b93/pdf> (accessed 27 June 2024).

³⁷ Бангладеш, Египет, Кения. Иордания, Ливан, Ирак, Афганистан, Сомали, Чад, Тунис.

Вероятно, таким образом Нидерланды стремятся закрепить или сохранить присутствие в ряде быстрорастущих рынков на фоне общемирового «поворота на Восток», а также обеспечить собственные экономические интересы под «благим предлогом» инвестиций в мировое развитие: ряд нидерландских ТНК (производитель электроники и медицинских технологий *Philips*, пивоваренная компания *Heineken*) уже учредили производства в странах Африки, Азии и Латинской Америки; кроме того, активность проявляют и менее крупные игроки, такие как популярный в Западной Африке изготовитель тканей *Vlisco*, а также ряд инфраструктурных, садоводческих и прочих предприятий в странах Восточной Африки³⁸.

Бельгия, как отмечают эксперты, в последние 20–25 лет сталкивается с проблемами эффективности при осуществлении сотрудничества в области содействия развитию. В аналитической литературе эти проблемы увязываются, в числе прочего, с продолжением федерализации и трансформации государственных институтов. Ранее предпринимались попытки передачи полномочий на уровень регионов – Фландрии и Валлонии, – однако они не увенчались успехом: в настоящее время 90% средств по-прежнему распределяется федеральным бюджетом (Waeterloos & Renard, 2013; Joly & Haesebrouck, 2021).

Решение проблем, вызванных сложностью федеральной структуры, а также необходимостью бюджетной консолидации (и, соответственно, сужением экономических возможностей³⁹), было найдено в специализации. Число приоритетных государств-получателей помощи уменьшилось: с 25 в начале XXI в. до 14 сегодня (Бенин, Буркина-Фасо, Бурунди, ДРК, Гвинея, Мали, Марокко, Мозамбик, Нигер, Уганда, Палестинские территории, Руанда, Сенегал, Танзания)⁴⁰. Так, несмотря на наличие крайне чувствительных исторических вопросов, по-прежнему существенное внимание уделяется государствам Больших африканских озер, где сохранение роли «честного посредника» все более явно трактуется в терминах национальных интересов ввиду активизации после финансового кризиса 2008–2009 гг. других игроков, в частности, Китая (Joly & Haesebrouck, 2021). В этом заметны не только постколониальная логика удержания позиций в регионе, некогда входившем в сферу влияния королевства, но и экономическая мотивация, которая, очевидно, имеется не только у Бельгии. Так, именно заинтересованностью в доступе к материальным ресурсам, по мнению экспертов, объясняется стремление Китая там

³⁸ См. подробнее: CBS (2021) Internationaliseringsmonitor Afrika 2021-I. Available at: <https://longreads.cbs.nl/im2021-1/> (accessed 27 June 2024); Dupoux P., Ivers L., Niavas S. and Chraïti A. (2018) *Pioneering One Africa. Boston Consulting Group*. Available at: <https://www.bcg.com/publications/2018/pioneering-one-africa-companies-blazing-trail-across-continent> (accessed 27 June 2024).

³⁹ См. Joly and Haesebrouck, 2021.

⁴⁰ *FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking* (n.d.) *Ontwikkelingssamenwerking en Humanitaire hulp*. Landen. Available at: <https://diplomatie.belgium.be/nl/beleid/ontwikkelingssamenwerking-en-humanitaire-hulp/landen> (accessed 27 June 2024).

закрепиться (Vlassenroot & Hoebeke, 2011). В свою очередь, бельгийские добывающие компании (например, *Umicore*, учрежденная на основе действовавшей в колониальный период *Union Minière du Haut Katanga*, а также *Trademet*, обвиняемая различными НКО в причастности к финансированию вооруженных группировок⁴¹), продолжают деятельность, в частности в ДРК, подчеркивая при этом соблюдение «этических принципов» и «вовлечение местных жителей в принятие решений»⁴².

Апеллирование корпораций к нормам и ценностям созвучно позиции представителей Бельгии в ООН, которые стремятся привлечь внимание к проблемам региона и заручиться поддержкой международного сообщества (Vlassenroot & Hoebeke, 2011), что характерно для внешнеполитической стратегии средних держав.

Экономическое присутствие Бельгии в странах «Глобального Юга» возрастает: так, крупнейшая бельгийская ТНК, производитель пива *Anheuser-Busch InBev*, которая уже представлена в восьми африканских и почти во всех латиноамериканских странах⁴³, продолжает наращивать производство⁴⁴; кроме того, ряд бельгийских компаний изначально специализируются на африканских рынках: например, экспортер машин и автомобилей *Société de Distribution Africaine (SDA)*, сегодня действующая более чем в 20 африканских странах⁴⁵. Тем не менее в выборе ключевых для оказания содействия развитию стран, по-видимому, смыкается логика помощи наиболее нуждающимся государствам, государствам, имеющим исторические связи с Бельгией, а также государствам-источникам миграции в страну. Из 14 приоритетных стран 13 находятся в Африке (12 в Западной и Центральной Африке, и Марокко), а четырнадцатый партнер – Государство Палестина, с которым у Бельгии исторически установлены особые отношения (Herremans, 2013). В то же время исторические (колониальные) связи зачастую имеют и хозяйственное измерение, поэтому полное разграничение экономических целей и попыток осуществления «мягкого» влияния не представляется возможным.

⁴¹ *Global Witness* (2009) Faced With a Gun, What Can You Do? Available at: <https://www.globalwitness.org/en/archive/global-witness-uncovers-foreign-companies-links-congo-violence/> (accessed 27 June 2024).

⁴² *Umicore* (2023) Umicore Launches Responsible Sourcing Frameworks for Nickel and Lithium. Available at: <https://www.umicore.com/en/newsroom/umicore-launches-responsible-sourcing-frameworks-for-nickel-and-lithium/> (accessed 27 June 2024); *Umicore* (2024) Umicore and STL sign partnership related to germanium recycling from Big Hill's mining waste materials in DRC. Available at: <https://www.umicore.com/en/newsroom/news/umicore-and-stl-sign-partnership-related-to-germanium-recycling/#:~:text=Umicore%20and%20STL%2C%20subsidiary,tailings%20site%20in%20Lubumbashi%2C%20DRC> (accessed 27 June 2024).

⁴³ Данные Информационной платформы филиалов ТНК, совместно составляемой ОЭСР и Статистическим отделом ООН.

⁴⁴ Sy A. (2015) Africa in the news: Anheuser-Busch buys South Africa's SABMiller, Kenya announces SEZ implementation plan, and US sends noncombat troops to Cameroon. *Brookings*, 16 October. Available at: <https://www.brookings.edu/articles/africa-in-the-news-anheuser-busch-buys-south-africas-sabmiller-kenya-announces-sez-implementation-plan-and-us-sends-noncombat-troops-to-cameroon/> (accessed 27 June 2024).

⁴⁵ Dupoux P., Ivers L., Niavas S., Chraïti A. (2018) Pioneering One Africa. *Boston Consulting Group*. Available at: <https://www.bcg.com/publications/2018/pioneering-one-africa-companies-blazing-trail-across-continent> (accessed 27 June 2024).

Необходимо отметить, что регионы Бельгии выделяют собственных приоритетных партнеров⁴⁶, опираясь на общемировые тенденции (например, предоставляя помощь экономически наименее развитым государствам), а также на культурно-языковые связи: для Фландрии – ЮАР, Мозамбик и Малави; для Валлонии – страны франкофонной Африки южнее Сахары (Бенин, Буркина-Фасо, Бурунди, ДРК, Руанда и Сенегал), франкофонные же Марокко, Гаити, и Палестина. В функциональной специализации также заметны различия: во Фландрии предлагается уделять первоочередное внимание развитию сельского хозяйства и обеспечению продовольственной безопасности, а также сферам здравоохранения и борьбе с ВИЧ / СПИД, в то время как для Валлонии приоритетными являются вопросы поощрения местного предпринимательства, экологии, цифровых технологий, а также развития культуры и продвижения прав человека. Вероятно, выделение ключевых сфер деятельности носит второстепенный характер по отношению к выделению приоритетных регионов и логически вытекает из вопросов, наиболее остро стоящих на повестке дня в государствах-партнерах.

Если географические приоритеты Бельгии при осуществлении содействия развитию объясняются главным образом историческими связями страны и ее регионов, то структура партнеров Люксембурга сложнее и динамичнее – Великое герцогство заключает срочные (пятилетние) договоры помощи с государствами-реципиентами: в качестве таковых выступают Буркина-Фасо, Кабо-Верде, Мали, Нигер, Сенегал, Лаос и Никарагуа⁴⁷. Вероятно, этот перечень составлен по принципу помощи беднейшим странам разных регионов мира; странам, близким по языку (франкоговорящим странам Западной Африки и региона Сахель); и, по крайней мере отчасти, странам-источникам миграции, например Кабо-Верде⁴⁸. В литературе отмечается, что с поправкой на размер государства оказываемое Люксембургом содействие развитию может считаться «примером для подражания», особенно в отношении стран, получающих меньше внимания как реципиенты помощи – т.н. *aid orphans* (Siitonen, 2017). Фокус на «выпадающих из внимания» странах и регионах, вероятно, представляет собой стратегию, направленную на повышение «заметности» (*visibility*) усилий Люксембурга, что способствует поддержанию имиджа государства как вносящего вклад в будущее всего мира.

⁴⁶ *Vlaanderen* (n.d.) Ontwikkelingssamenwerking van de Vlaamse overheid. Available at: <https://www.vlaanderen.be/ontwikkelingssamenwerking-van-de-vlaamse-overheid> (accessed 27 June 2024); *Fédération Wallonie-Bruxelles* (n.d.) Déclaration de Politique Internationale 2019-2024. Available at: <https://gouvernement.cfwb.be/files/live/sites/cfwb0/files/Documents/D%c3%a9claration%20de%20Politique%20Internationale%202019-2024.pdf> (accessed 27 June 2024).

⁴⁷ *Le gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg* (2023) Luxembourg's General Development cooperation strategy The Road to 2030. Available at: https://cooperation.gouvernement.lu/content/dam/gouv_cooperation/publications/strat%c3%a9gies/strategie-generale/Strat%c3%a9gie-MAEE-EN.pdf (accessed 27 June 2024).

⁴⁸ В Люксембурге с 70-х гг XX в. проживает довольно многочисленная португальязычная диаспора (крупнейшая в стране), представляющая в основном (потомков) мигрантов из Португалии, но на современном этапе и из других португальязычных стран, таких как Ангола и Кабо-Верде.

В то же время подобная концентрация усилий подтверждает стремление Великого герцогства как малого государства прицельно наращивать влияние в отдельных сферах узкой географической и функциональной специализации – вероятно, руководствуясь в т.ч. экономическими мотивами. Филиалы люксембургских компаний присутствуют в менее развитых странах – например, телекоммуникационная компания *Millicom International Cellular*, закрепившаяся на рынках стран Латинской Америки, постепенно «заходит» и на рынки африканских стран⁴⁹.

Вместе с тем фокус экономической активности государства явно смещен в сторону европейской арены. О сравнительно более низком значении экономической выгоды как мотивировки оказания содействия развитию свидетельствует и то, что в качестве приоритетных реципиентов Люксембург выбирает страны из числа наиболее бедных. Кроме того, в стране разработана т.н. стратегия “3D strategy” (*diplomacy, development and defence* – «дипломатия, развитие и оборона»)⁵⁰, в которой усилия государства по содействию развитию помещаются в контекст обеспечения национальной безопасности. Таким образом, секьюритизация – позиционирование развития как инструмента предупреждения и купирования угроз безопасности – представляется более убедительным аргументом при объяснении специализации люксембургских усилий.

Сравнив указанные в официальных документах перечни «приоритетных» партнеров по содействию развитию с перечнем стран, получивших наибольшие объемы средств официальной помощи развитию от государств Бенилюкс (см. Таблицу 1), можно сделать несколько заключений. Прежде всего, содействие развитию приоритетным странам, не вошедшим в таблицу, вероятно, осуществляется по каналам, отличным от официальной помощи развитию (например, осуществление инженерно-технических программ, особые условия экономических соглашений и т.д.). Кроме того, включение данных реципиентов в официальные документы может носить декларативный характер или служить «сигналом» о стремлении государств Бенилюкс к более интенсивному (политическому и экономическому) сотрудничеству с ними.

В структуре государственных органов Бельгии и Люксембурга учреждены специализированные организации – *Enabel*⁵¹ и *LuxDev*⁵² соответственно, – уполномоченные заниматься вопросами содействия развитию (в Бельгии также *BIO*⁵³, координирующий инвестиции в развивающиеся стра-

⁴⁹ Dupoux P., Ivers L., Niavas S., Chraïti A. (2018) *Pioneering One Africa*. *Boston Consulting Group*. Available at: <https://www.bcg.com/publications/2018/pioneering-one-africa-companies-blazing-trail-across-continent> (accessed 27 June 2024).

⁵⁰ *Le gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg* (2023) *Luxembourg's General Development cooperation strategy The Road to 2030*. Available at: https://cooperation.gouvernement.lu/content/dam/gouv_cooperation/publications/strat%3a9gies/strategie-generale/Strat%3a9gie-MAEE-EN.pdf (accessed 27 June 2024).

⁵¹ Enabel (n.d.) Available at: <https://www.enabel.be/> (accessed 27 June 2024).

⁵² LuxDev (n.d.) Available at: <https://luxdev.lu/en/home> (accessed 27 June 2024).

⁵³ BIO (n.d.) Available at: <https://www.bio-invest.be/> (accessed 27 June 2024).

ны), что свидетельствует о значительном внимании к этой сфере – в противоположность, например, рассмотрению ее как второстепенной по отношению к внешней торговле, что можно наблюдать в Нидерландах, хотя и в них основан сотрудничающий с развивающимися государствами инвестиционный банк *FMO*⁵⁴. Кроме того, создание отдельных государственных организаций говорит о **больших** возможностях региональной и страновой специализации, поскольку они могут иметь обширную сеть представительств за рубежом – как еще один способ оказания Бельгией и Люксембургом влияния на партнеров, помимо посольств и консульств. Офисы этих организаций размещены не только в приоритетных государствах – реципиентах помощи Бельгии и Люксембурга. Так, *LuxDev* имеет представительство в Косово и странах Центральной Америки, а бельгийские *Enabel* и *BIO*, помимо прочего, активно сотрудничают с экономически более развитыми государствами африканского региона, такими как Кения, Танзания, Кот-д'Ивуар и т.д.

Таблица 1. Ключевые географические и функциональные направления содействия развитию стран Бенилюкс⁵⁵
Table 1. Key Geographic and Functional Aspects of Benelux Countries' Development Assistance

<i>Характеристика</i>	<i>Нидерланды</i>	<i>Бельгия</i>	<i>Люксембург</i>
Реципиенты наибольшей доли средств содействия развитию	Украина, Эфиопия, Бенин, Мали, Йемен	ДРК, Украина, Руанда, Буркина-Фасо, Бенин	Нигер, Буркина-Фасо, Мали, Сенегал, Руанда
Доля ключевых составляющих официальной помощи развитию	Страновая программная помощь (24,9%); гуманитарная и продовольственная помощь (8,9%); помощь беженцам на территории государства-донора (21,6%); поддержка негосударственных организаций (2,2%)	Страновая программная помощь (21,6%); гуманитарная и продовольственная помощь (15%); помощь беженцам на территории государства-донора (24,4%); поддержка негосударственных организаций (22%)	Страновая программная помощь (52%); гуманитарная и продовольственная помощь (26,2%); помощь беженцам на территории государства-донора (0%); поддержка негосударственных организаций (3,3%)
Наиболее финансируемые направления программной помощи	Государство и гражданское общество; «межсекторальная» помощь; демография и сексуальное и репродуктивное здоровье; здравоохранение; сельское хозяйство, лесничество и рыболовство	Здравоохранение; образование; «межсекторальная» помощь; сельское хозяйство, лесничество и рыболовство; государство и гражданское общество	Здравоохранение; образование; банковские и финансовые услуги; сельское хозяйство, лесничество и рыболовство; государство и гражданское общество

⁵⁴ Предоставляет различные виды государственного и частного финансирования проектам в (на данный момент) 85 развивающихся странах; проекты в первую очередь направлены на создание рабочих мест. См. FMO (n.d.) Available at: <https://www.fmo.nl/> (accessed 27 June 2024.)

⁵⁵ Источник: составлено автором по данным ОЭСР.

На современном этапе, как было отмечено выше, в элитных кругах и в общественном мнении стран Бенилюкс нарастает критика в отношении содействия развитию, причем как с точки зрения его (не)эффективности, так и в связи с тем, что в сознании части граждан оно приравнивается к расходам на нужды мигрантов и беженцев, а также «игнорированию» интересов «коренного» населения. Подобная точка зрения набирает силу на фоне общего негативного отношения жителей стран Бенилюкс к миграционной ситуации: по данным Евробарометра, среди них особенно распространено восприятие увеличения притока мигрантов и сложностей с их интеграцией в качестве одной из ключевых угроз безопасности стран ЕС⁵⁶.

Недовольство таким положением дел, в частности, выражается в широкой поддержке в Нидерландах⁵⁷ и Бельгии правых популистских партий, которые стремятся поставить объем содействия в зависимость от ситуации с иммиграцией из «Глобального Юга»⁵⁸. Вместе с тем по крайней мере в Бельгии большинство политических сил, подчеркивая важность глобального развития для благосостояния страны, все же выступают за то, чтобы официальная помощь в этих целях достигала показателя 0,7% ВНД (хотя ориентировочные сроки его выполнения разнятся)⁵⁹.

В Люксембурге вопрос оказания содействия развитию мало политизирован, что может быть связано с консенсусом политических сил, с одной стороны, сложившимся исторически (Harmsen & Högenauer, 2020), а с другой, вероятно, опирающимся на общее признание важности содействия развитию для формирования международного имиджа («мягкой силы») страны.

Несмотря на критику, необходимость использования содействия развитию в качестве инструмента «мягкой силы» трех государств возрастает. Этому способствует актуализация в свете движения *Black Lives Matter*⁶⁰ общественных дискуссий о колониальном прошлом, а также о расизме в деятельности

⁵⁶ Eurobarometer (2023) EU challenges and priorities in 2023. Available at: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3092> (accessed 27 June 2024); см. также Léonard and Kaunert, 2020.

⁵⁷ Frederik J. (2024) Waarom de PVV zo groot werd (en nee, niet door geschrapte buslijnen, guur neoliberalisme of groeiende ongelijkheid). *De Correspondent*, 9 February. Available at: <https://decorrespondent.nl/15115/waarom-de-pvv-zo-groot-werd-en-nee-niet-door-geschrapte-buslijnen-guur-neoliberalisme-of-groeiende-ongelijkheid/11329427-c34e-0037-2754-969f6eb43828> (accessed 27 June 2024); Lubbers M., Jacobs K., Spierings N. and Voogd R. (2023) Ook de 'nieuwe' PVV-stemmer stemde vooral tegen migratie en uit politiek protest. *Stuk Rood Vlees*, 21 December. Available at: <https://stukroodvlees.nl/ook-de-nieuwe-pvv-stemmer-stemde-vooral-tegen-migratie-en-uit-politiek-protest/> (accessed 27 June 2024); Michel S., Muis J. (2011) *Why Wilders Wins. Simulation Experiments on the Effects of Party Strategy and Issue Saliency on the Electoral Support for the Dutch Radical Right*. ECPR. Available at: <https://ecpr.eu/Events/Event/PaperDetails/9559> (accessed: 27 June 2024).

⁵⁸ См., например: *Vlaams Belang* (2024) Vlaams Belang gaat voluit voor meer koopkracht en minder migratie. Available at: <https://www.vlaamsbelang.org/nieuws/vlaams-belang-gaat-voluit-voor-meer-koopkracht-en-minder-migratie> (accessed 27 June 2024).

⁵⁹ См., например: "Meer geld naar ontwikkelingssamenwerking": dit willen de partijen veranderen op vlak van Buitenlandse Zaken (2024) *Nieuwsblad*, 25 April. Available at https://www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20240422_95358629 (accessed 27 June 2024).

⁶⁰ См., например: McDonald-Gibson C. (2020) The Fight Over 'Black Pete' Brings a Reckoning on Racial Equality in the Netherlands. *Time*, 14 November. Available at: <https://time.com/5910949/black-pete-netherlands-zwarte-piet/> (accessed 27 June 2024).

современных институтов и лидеров, идущем вразрез с продвигаемыми ими образами инклюзивных и толерантных государств⁶¹. Содействие развитию оказывает особое влияние на отношения между европейскими государствами и бывшими колониями, а потому оно может стать удачным «имиджевым» проектом, одновременно привлекательным для элит этих европейских государств в связи с экономическими выгодами, которые оно сулит.

Заключение

Подходы всех трех государств Бенилюкс к содействию развитию характеризуются комплексностью и изменчивостью во времени; кроме того, мотивировки участия в международных усилиях, направленных на помощь развивающимся странам, в Бельгии, Нидерландах и Люксембурге различаются.

Первоначально восприятие содействия развитию в странах Бенилюкс сводилось преимущественно к получению экономической выгоды и отчасти сохранению влияния в бывших колониях. Постепенно в высказываниях на данную тему стала проявляться этико-идеологическая мотивировка, отражающаяся в современном политическом дискурсе. В нем содействие развитию трактуется как инструмент «мягкой силы», нацеленный на формирование более позитивного отношения к государствам Бенилюкс в развивающихся странах, а также на создание первыми имиджа акторов, вносящих вклад в «общее благо» и соблюдающих договоренности, достигнутые в рамках международных форматов.

Вместе с тем современная деятельность государств Бенилюкс по содействию развитию по крайней мере отчасти имеет под собой стремление к получению материальной выгоды, например, за счет поддержания благоприятных условий для расширяющих производство (транс)национальных компаний. Подобное экономическое целеполагание в наибольшей степени характерно для Нидерландов, в наименьшей – для Люксембурга, чьи усилия по содействию развитию связаны с дипломатической активностью и проблемой безопасности; они формируют «имиджевую» составляющую внешней политики Великого герцогства, значимость которой служит гарантом сохранения расходов в целях содействия развитию на уровне около 1% ВНД.

С сочетанием различных мотивировок участия в содействии развитию связаны и расхождения в перечнях «приоритетных» реципиентов средств: указание по крайней мере части этих стран в качестве партнеров в официальных документах государств Бенилюкс, по-видимому, скорее связано с перспективой обеспечения экономических интересов Бельгии, Нидерландов и Люксембурга.

На современном этапе в Нидерландах и Бельгии нарастает недовольство содержанием политики по содействию развитию, вызванное сомнением в ее эффективности, а также секьюритизацией данной сферы и увязкой ее

⁶¹ О Бельгии см., например, Осколков & Сивов, 2023.

с миграционной ситуацией; все это находит свое отражение в общей тенденции (прерванной в 2015 г., а также в 2022 гг. в связи с включением в статистику средств, выделяемых Украине) на снижение расходов в указанных целях. Тем не менее в свете «имиджевых потерь» на фоне обострения противоречий вокруг колониального прошлого европейских стран эта политика сохраняет свою актуальность в качестве инструмента «мягкой силы».

Список литературы

1. Буторина О.В. (ред.) (2011) *Европейская интеграция: учебник*. М.: Издательский Дом «Деловая литература».
2. Вершинина В.В. (2020) «Державы среднего уровня» в международных отношениях: сравнительный анализ концептуальных подходов. *Сравнительная политика* 11(3): 25–40. DOI: 10.24411/2221-3279-2020-10034.
3. Галищева Н.В., Капица Л.М. (ред.) (2022) *Содействие международному развитию: учебник*. М.: МГИМО-Университет.
4. Игнатов А.А., Михневич С.В., Попова И.М., et al. (2019) Подходы ведущих стран-доноров к внедрению ЦУР в национальные стратегии устойчивого развития. *Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика* 14(1): 164–187. DOI: 10.17323/1996-7845-2019-01-10.
5. Крячкина Ю.А. (2019) «Мягкая сила» во внешней политике Японии: ключевые особенности. *Проблемы национальной стратегии* 6(57): 95–107.
6. Лазутина И.В., Нагорнов В.А., Шелепов А.В., Рахмангулов М.Р., Сахаров А.Г. (2014) Систематизация лучших зарубежных подходов к реализации политики «мягкой силы». *Вестник международных организаций* 9(2): 229–245.
7. Осколков П.В., Сивов Д.А. (2023) Трансформация восприятия колониального опыта в публичном дискурсе Бельгии. *Научно-аналитический вестник ИЕ РАН* 33(3): 166–174. DOI: 10.15211/vestnikieran32023166174.
8. Сергеев Е.А. (2021) Официальная помощь развитию институтов Европейского союза. *Мировое и национальное хозяйство* 4(57). Available at: <https://mirec.mgimo.ru/2021/2021-04/eu-institutions-official-development> (дата обращения: 27.06.2024).
9. Сутырин В.В. (2022) Политика Евросоюза в сфере содействия международному развитию на постсоветском пространстве: геополитические факторы. *Современная Европа* 5(112): 5–18. DOI: 10.31857/S0201708322050011.
10. Харитоновна Е.М. (2015) Программы содействия международному развитию и национальная безопасность: опыт Великобритании. *Пути к миру и безопасности* 2(49): 29–43.
11. Apodaca C. (2017) Foreign Aid as Foreign Policy Tool. In: *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Available at: <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-332> (accessed 27 June 2024).
12. Blockmans S. (2017) The Benelux approach to EU integration and external action. *Global Affairs* 3(3): 223–235.
13. Breuning M. (1995) Words and Deeds: Foreign Assistance Rhetoric and Policy Behavior in the Netherlands, Belgium, and the United Kingdom. *International Studies Quarterly* 39(2): 235–254.
14. Drent M., Wilms E., Zandee D. (2017) Making sense of European defence. Clingendael report. Available at: https://www.clingendael.org/sites/default/files/2017-12/Making_Sense_of_European_Defence.pdf (accessed 27 June 2024).
15. Francisco P., Moreira S.B., Caiado J. (2021) Identifying differences and similarities between donors regarding the long-term allocation of official development assistance. *Development Studies Research* 8(1): 181–198. DOI: 10.1080/21665095.2021.1954965.

16. Harmsen R. and Högenauer A. (2020) Luxembourg and the European Union. In: *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Available at: <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-1041> (accessed 27 June 2024).
17. Herremans B. (2013) Belgium and the Israeli-Palestinian Conflict: The Cautious Pursuit of a Just Peace. *Studia Diplomatica* 66(4): 77–94.
18. Hoebink P. (2005) A new member of the G-0.7: Luxemburg as the smallest and largest Donor. In: Hoebink P., Stokke O. (eds) *Perspectives on European Development Co-operation: Policy and performance of individual donor countries and the EU*. London: Routledge, pp. 378–405.
19. Hout W. (2004) Political regimes and development assistance: The political economy of aid selectivity. *Critical Asian Studies* 36(4): 591–613. DOI: 10.1080/1467271042000273266.
20. Joly J.K., Haesebrouck T. (2021) Belgian Foreign Policy: In Foro Interno, Inferno? In: Joly J.K. and Haesebrouck T. (eds) *Foreign Policy Change in Europe Since 1991*. Cham: Palgrave Macmillan, pp. 21–47. DOI: 10.1007/978-3-030-68218-7_2
21. Jones E. (2003) The Benelux Countries: Identity and Self-Interest. In Bulmer S. and Lequesne C. (eds) *Member States and the European Union*. Oxford: Oxford University Press, pp. 164–184.
22. Jordaan E. (2003) The Concept of a Middle Power in International Relations: Distinguishing between Emerging and Traditional Middle Powers. *Politikon: South African Journal of Political Studies* 30(1): 165–181. DOI: 10.1080/0258934032000147282.
23. Léonard S., Kaunert C. (2020) The securitisation of migration in the European Union: Frontex and its evolving security practices. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 48(6): 1417–1429. DOI: 10.1080/1369183X.2020.1851469.
24. Malcontent P. (2011) De toekomst van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. In: Hellema D., Segers M. and Rood J. (eds) *Bezinning op het buitenland: Het nederlandse buitenlands beleid in een onzekere wereld*. Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael, pp. 173–192.
25. Nasra S. (2008) A Small Member State and European Foreign Policy: Shaping or Taking? The Case of Belgium and the African Great Lakes. *The Hague Journal of Diplomacy* 3(3): 232–252.
26. Nye J. (2005) *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.
27. Panke D. (2012) Dwarfs in international negotiations: how small states make their voices heard. *Cambridge Review of International Affairs* 25(3): 313–328. DOI: 10.1080/09557571.2012.710590.
28. Siitonen L. (2017) Regional and sub-regional effects on development policies: The Benelux and the Nordic countries compared. *Regions and Cohesion* 7(2): 34–69. DOI: 10.3167/reco.2017.070203.
29. Thorhallsson B., Steinsson S. (2017) Small State Foreign Policy. In: *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Available at: <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-484> (accessed 27 June 2024).
30. Vlassenroot K., Hoebeke H. (2011) Het relaas van een turbulente relatie: de Congolees-Belgische betrekkingen. *Internationale Spectator* 65(5): 272–275.
31. Waeterloos E., Renard R. (2013) Towards «unity in diversity» in European development aid through donor harmonization and decentralized cooperation? A case study of Flanders and Belgium. *Public Administration and Development* 33(5): 325–342.

DEVELOPMENT ASSISTANCE AS BENELUX COUNTRIES' FOREIGN POLICY TOOL: STRUCTURAL AND TRANSFORMATIONAL ASPECTS

Anastasia A. POSAZHENNIKOVA – Lecturer, Department of North European and Baltic languages, MGIMO University; Junior Research Fellow, Section for Political Aspects of European Integration, Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences.

ORCID 0009-0000-1518-6299. E-mail: posazhennikova.a.a@my.mgimo.ru

76 Prospect Vernadskogo, Moscow, Russia, 119454; 23 Profsoyuznaya Str., Moscow, Russia, 117997.

Received June 28, 2024

Accepted August 5, 2024

Abstract. The article discusses the use of development assistance as a foreign policy tool by the Benelux countries, namely Belgium, the Netherlands and Luxembourg. The paper aims to answer the question whether the development assistance provided by the Benelux states corresponds to their political statements which cite this policy area as a soft power instrument, or the three approaches to development assistance rather reflect other goals, e.g. beneficial economic cooperation with developing countries. The article analyzes international statistical data, sociological surveys and official development assistance-related documents, using qualitative historical and descriptive as well as genealogical and historical methods to trace the evolution of the three countries' approaches. The concepts of small and middle powers, to which the Benelux countries belong, and the concept of soft power constitute the theoretical and methodological framework of the research. The article concludes that the Benelux countries' approaches to development assistance are different, complex and changeable. The pursuit of economic goals helps explain at least some of the three states' geographic and functional priorities, which translate into defining countries where Benelux' companies are situated as key partners or specializing in the development assistance areas where these companies can be involved. This pursuit is most clearly evident in the Dutch approach, while Luxembourg seems to value soft power function more as it enhances the country's image as one of the most generous donors and a responsible member of the international community. Unlike Luxembourg, the Netherlands and Belgium show a downward trend in the amount of assistance allocated (with the exception of 2015 and 2022), amid doubts about the effectiveness of development assistance and securitization of this area; however, the ongoing public debates keep relevant the use of development assistance as soft power *vis-à-vis* the countries of the Global South.

Keywords: Belgium, development assistance, international development cooperation, Luxembourg, middle power, Netherlands, small state, soft power

References:

1. Apodaca C. (2017) Foreign Aid as Foreign Policy Tool. In: *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Available at: <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-332> (accessed 27 June 2024).

2. Blockmans S. (2017) The Benelux approach to EU integration and external action. *Global Affairs* 3(3): 223–235.
3. Breuning M. (1995) Words and Deeds: Foreign Assistance Rhetoric and Policy Behavior in the Netherlands, Belgium, and the United Kingdom. *International Studies Quarterly* 39(2): 235–254.
4. Butorina O.V. (ed) (2011) *Evropeiskaia integratsiia [European integration]*. Moscow: Delovaya literature, 736 p. (In Russian).
5. Drent M., Wilms E., Zandee D. (2017) Making sense of European defence. Clingendael report. Available at: https://www.clingendael.org/sites/default/files/2017-12/Making_Sense_of_European_Defence.pdf (accessed 27 June 2024).
6. Francisco P., Moreira S.B., Caiado J. (2021) Identifying differences and similarities between donors regarding the long-term allocation of official development assistance. *Development Studies Research* 8(1): 181–198. DOI: 10.1080/21665095.2021.1954965.
7. Galistcheva N.V., Kapitsa L.M. (eds) (2022) *Sodejstvie mezhdunarodnomu razvitiyu: uchebnik [International Development Assistance]*. Moscow: MGIMO-Universitet, 993 p. (In Russian).
8. Harmsen R. and Högenauer A. (2020) Luxembourg and the European Union. In: *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Available at: <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-1041> (accessed 27 June 2024).
9. Herremans B. (2013) Belgium and the Israeli-Palestinian Conflict: The Cautious Pursuit of a Just Peace. *Studia Diplomatica* 66(4): 77–94.
10. Hoebink P. (2005) A new member of the G-0.7: Luxemburg as the smallest and largest Donor. In: Hoebink P., Stokke O. (eds) *Perspectives on European Development Co-operation: Policy and performance of individual donor countries and the EU*. London: Routledge, pp. 378–405.
11. Hout W. (2004) Political regimes and development assistance: The political economy of aid selectivity. *Critical Asian Studies* 36(4): 591–613. DOI: 10.1080/1467271042000273266.
12. Ignatov A., Mikhnevich S., Popova I., et al. (2019) Leading Donors' Approaches to SDGs Implementation [Podkhody vedushchikh stran-donorov k vnedreniiu TsUR v natsional'nye strategii ustoichivogo razvitiia]. *International Organisations Research Journal [Vestnik mezhdunarodnykh organizatsii]* 14(1): 164–188. DOI: 10.17323/1996-7845-2019-01-10. (In Russian).
13. Joly J.K., Haesebrouck T. (2021) Belgian Foreign Policy: In Foro Interno, Inferno? In: Joly J.K., Haesebrouck T. (eds) *Foreign Policy Change in Europe Since 1991*. Cham: Palgrave Macmillan, pp. 21–47. DOI: 10.1007/978-3-030-68218-7_2
14. Jones E. (2003) The Benelux Countries: Identity and Self-Interest. In Bulmer S. and Lequesne C. (eds) *Member States and the European Union*. Oxford: Oxford University Press, pp. 164–184.
15. Jordaan E. (2003) The Concept of a Middle Power in International Relations: Distinguishing between Emerging and Traditional Middle Powers. *Politikon: South African Journal of Political Studies* 30(1): 165–181. DOI: 10.1080/0258934032000147282.
16. Kharitonova E.M. Programmy sodejstviia mezhdunarodnomu razvitiu i natsional'naia bezopasnost': opyt Velikobritanii [Development assistance programmes and national security: the British experience]. *Puti k miru i bezopasnosti [Pathways to Peace and Security]* 2(49): 29–43. (In Russian).
17. Kryachkina J.A. (2019) «Miagkaia sila» vo vneshnei politike Iaponii: kliuchevye osobennosti [Key Features of Applying Japan's Soft Power to Its Foreign Policy]. *Problems of National Strategy [Problemy natsional'noi strategii]* 6 (57): 95–107. Available at: <https://riss.ru/bookstore/journal/2019-g/problemy-natsionalnoj-strategii-6-57/> (accessed 27 June 2024). (In Russian).

18. Lazutina I., Nagornov V., Shelepov A., Rakhmangulov M., Sakharov A. (2014) A Systemization of the Best Soft Power Practices [Sistematizatsiia luchshikh zarubezhnykh podkhodov k realizatsii politiki «miagkoi sily»]. *Vestnik mezhdunarodnykh organizatsii [International Organisations Research Journal]* 9(2): 229–245. (In Russian).
19. Léonard S., Kaunert C. (2020) The securitisation of migration in the European Union: Frontex and its evolving security practices. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 48(6): 1417–1429. DOI: 10.1080/1369183X.2020.1851469.
20. Malcontent P. (2011) De toekomst van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. In: Hellema D., Segers M. and Rood J. (eds) *Bezinning op het buitenland: Het nederlandse buitenlands beleid in een onzekere wereld*. Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael, pp. 173–192.
21. Nasra S. (2008) A Small Member State and European Foreign Policy: Shaping or Taking? The Case of Belgium and the African Great Lakes. *The Hague Journal of Diplomacy* 3(3): 232–252.
22. Nye J. (2005) *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.
23. Oskolkov P., Sivov D. (2023) Transformatsiia vospriiatiia kolonial'nogo opyta v publichnom diskurse Bel'gii [Transformation of colonial experience reflection in the Belgian public discourse]. *Nauchno-analiticheskij vestnik IE RAN [Scientific and Analytical Herald of the Institute of Europe RAS]* (3): 166–174. DOI: 10.15211/vestnikieran32023166174. (In Russian).
24. Panke D. (2012) Dwarfs in international negotiations: how small states make their voices heard. *Cambridge Review of International Affairs* 25(3): 313–328. DOI: 10.1080/09557571.2012.710590.
25. Sergeev E. (2021) Ofitsial'naia pomoshch' razvitiu institutov Evropeiskogo soiuza [Official Development of the European Union Institutions]. *Mirovye i natsional'noe khoziaistvo [World and National Economy]* 4(57). Available: <https://mirec.mgimo.ru/2021/2021-04/eu-institutions-official-development> (accessed 27 June 2024). (In Russian).
26. Siitonen L. (2017) Regional and sub-regional effects on development policies: The Benelux and the Nordic countries compared. *Regions and Cohesion* 7(2): 34–69. DOI: 10.3167/reco.2017.070203.
27. Sutyrin V.V. (2022) Politika Evrosoiuza v sfere sodeistviia mezhdunarodnomu razvitiu na postsovetskom prostranstve: geopoliticheskie faktory [EU Policy in the Area of Official Development Assistance in the Post-Soviet Space: Geopolitical Factors]. *Sovremennaiia Evropa [Contemporary Europe]* 5(112): 5–18. DOI: 10.31857/S0201708322050011. (In Russian).
28. Thorhallsson B. and Steinsson S. (2017) Small State Foreign Policy. In: *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Available at: <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-484> (accessed 27 June 2024).
29. Vershinina V.V. (2020) «Derzhavy srednego urovnia» v mezhdunarodnykh otnosheniakh: sravnitel'nyi analiz kontseptual'nykh podkhodov [Middle Powers in International Relations: Comparative Analysis of Conceptual Approaches]. *Sravnitel'naia politika [Comparative Politics Russia]* 11(3): 25–40. DOI: 10.24411/2221-3279-2020-10034. (In Russian).
30. Vlassenroot K., Hoebeke H. (2011) Het relaas van een turbulente relatie: de Congolees-Belgische betrekkingen. *Internationale Spectator* 65(5): 272–275.
31. Waeterloos E., Renard R. (2013) Towards «unity in diversity» in European development aid through donor harmonization and decentralized cooperation? A case study of Flanders and Belgium. *Public Administration and Development* 33(5): 325–342.

АДАПТАЦИЯ К ПОЛИЦЕНТРИЧНОСТИ. ОТНОШЕНИЯ РОССИИ И ЕВРОПЫ НА НОВОМ ВИТКЕ МЕЖГОСУДАРСТВЕННОГО СОПЕРНИЧЕСТВА

Интервью: Алексей ГРОМЫКО
Беседовал: Вячеслав СУТЫРИН

Аннотация: Современный виток межгосударственного соперничества и кризис безопасности в Европе ставят вечные вопросы о цивилизационном самоопределении России, отношениях запада и востока Европы. Предлагаемый вниманию читателя материал охватывает широкий пласт политических и историко-культурных проблем, определяющих место и роль России в Европе. Выявлены современные особенности конкуренции ведущих держав и ее структура. Рассмотрены причины и исторические параллели новейших событий, связанных с эскалацией украинского кризиса. Очерчены стратегические риски и возможности российской внешней политики на европейском направлении. Показано, что возрастающая агрессивность политики Запада продиктована кризисом неолиберальной модели глобализации. Евросоюз и НАТО все больше оказываются в ситуации, когда возможности играть прежнюю роль в мире снижаются, и приходится приспосабливаться к условиям полицентричности. Отмечено, что ЕС продолжает импортировать внешние риски на свою территорию, в том числе с помощью педалирования украинского кризиса. Догматичный курс на расширение ЕС и НАТО за счет Украины и других стран постсоветского пространства лишь повышает уязвимость этих организаций в плане безопасности.

Ключевые слова: Европа, Россия, соперничество ведущих держав, Евросоюз, США, украинский кризис, европоцентризм, квазибиполярность, цивилизация, полицентризм

Алексей Анатольевич Громыко – доктор политических наук, член-корреспондент РАН, профессор РАН, директор Института Европы РАН.
ORCID: 0000-0003-4228-1552. E-mail: gromyko@instituteofeurope.ru
125009, г. Москва, Моховая ул., дом 11, стр. 3

Вячеслав Валерьевич Сутырин – кандидат политических наук, доцент Кафедры международных отношений и внешней политики России, директор Центра научной дипломатии и перспективных академических инициатив ИМИ, МГИМО МИД России.
ORCID: 0000-0003-3884-536X. E-mail: v.sutyurin@inno.mgimo.ru
119454, Москва, пр-т Вернадского, д. 76.

Поступило в редакцию: 13.05.2024

Принято к публикации: 03.06.2024

Конфликт интересов: Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Вячеслав Сутырин (В.С.): Алексей Анатольевич, при оценке обострившегося межгосударственного соперничества в Европе зачастую звучат взаимоисключающие позиции. Например, периодически высказываются оценки о беспрецедентности, некоем аномальном характере сегодняшних событий. С другой стороны, ряд наблюдателей рассматривает происходящее как возврат к норме на фоне аномалии последних трех десятилетий. Какой взгляд Вам представляется более объективным?

Алексей Громыко (А.Г.): Действительно, оценки разнятся вплоть до прямо противоположных. Думаю, это вызвано тем, что события нашего времени сложны и неоднозначны, а простые ответы всегда востребованы. При поверхностном взгляде на происходящее трудно выстроить причинно-следственные связи, тем более в эпоху постправды. В межгосударственном соперничестве, конечно, аномального мало. В разных формах оно существовало испокон веков. В новой и новейшей истории это была в основном конкуренция между различными империями, большинство из которых было сконцентрировано в лице своих метрополий в Европе. Затем она переросла в чересполосицу столкновений или взаимодействия между национальными государствами, многие из которых возникли и формировались в тени имперской истории.

Первая мировая война для современников, бесспорно, была аномальным явлением в смысле беспрецедентного и поражающего воображение своим масштабом и разрушительной силой конфликта. Распространено представление о том, что войну такого рода никто не хотел. На деле к войне как таковой все основные участники долго готовились, накапливали и модернизировали вооружения. Да, они не ожидали, во что это выльется, и расчет, как всегда, делался на собственную победу и в короткие сроки.

И все же новый виток борьбы за передел мира был, вероятно, неизбежен, и «ружье на стене», висевшее наготове и начищенное до блеска, не могло не выстрелить. Сработала вечно искушающая человеческий разум логика — чем больше вооружен, тем больше защищен. Но каждая из соперничающих сторон рассматривает такие приготовления как возможную подготовку конкурента к войне, а значит и сама вооружается с удвоенной силой. Не случайно в последние годы так обострился интерес к теме «ловушки Фукидида», согласно которой устоявшиеся центры силы пытаются с помощью запугивания или прямым вооруженным путем воспрепятствовать возвышению новых. В наше время это особенно справедливо для прогнозов соперничества США и Китая.

Мощнейший фактор — непредвиденные обстоятельства, когда все идет «не так, как задумано». Действительно, большинство войн для вовлеченных сторон развивалось не по плану и не так, как, казалось, должно быть, исходя из изначальных качественных и количественных параметров. Например, Семилетнюю войну в Европе Фридрих II, по всем расчетам, не должен был выиграть после образования оси Россия-Австрия-Франция. Но именно Пруссия и Англия оказались «на коне». Сыграл роль и субъективный фактор —

восшествие на престол Петра III после смерти Елизаветы. Другой пример – в начале Русско-японской войны в 1904 г. в Петербурге доминировали настроения превосходства и уверенности в скорой победе над более слабым, как казалось, соперником. В сентябре 1938 года соотношение сил в Европе было таково, что у Гитлера, с военной точки зрения, не должно было быть шансов захватить Чехословакию, но произошло именно это при попустительстве Англии и Франции, не говоря уже о Польше.

Высокие риски применения военной силы в международных отношениях также всегда были связаны со сценарием «пирровой победы», когда формально преобладание над противником достигнуто, но в конечном счете задачи не выполнены. Классические примеры – осада испанцами Остенде в начале XVII века, последствия Бородинского сражения в 1812 г. для французов или нападение японцев на Перл-Харбор в декабре 1941 г. Во всех этих и многих других случаях тактические победы оборачивались стратегическими провалами.

Малоэффективной может оказаться и ставка на технологическое превосходство или на военное устрашение. Например, американцы в 2019 г. вышли из Договора о ликвидации ракет средней и меньшей дальности, развязав себе руки в создании новых ударных систем наземного базирования. Предложения России о соответствующем моратории они проигнорировали, что во многом объяснимо в свете главной причины разрыва ДРСМД – противостояние США с Китаем. Американцы стали временно размещать ракетный комплекс средней дальности – в данном случае «Тифон» – то на севере Филиппин, то в Западной Европе, а в скором будущем готовятся делать это на постоянной основе. Предположим, в АТР это произойдет на Гуаме или где-то намного ближе к Китаю, а значит и к России. На первый взгляд американцы получают рычаг давления на Пекин. Но ведь одновременно они подтолкнут Россию к прекращению одностороннего моратория, к созданию и размещению своих аналогичных систем, причем не только в Европе, но и на Дальнем Востоке. В результате под их потенциальный удар попадет значительная часть самих Соединенных Штатов, включая крупные военные объекты на Аляске. Где же здесь будет выгода для интересов национальной безопасности США?

Соперничество различных центров силы – действительно, закономерное явление. Но это совсем не означает, что его военная разновидность должна обязательно быть нормой. Пока Вторая мировая война была последним военным столкновением в истории, когда ведущие державы с оружием в руках выясняли отношения напрямую. Отсюда и термин «холодная война», означающий, что крайние формы, эксцессы конкуренции переместились на территорию третьих стран, как было на Корейском полуострове, во Вьетнаме или в Афганистане. Безусловно, такому изменению структуры соперничества способствовал ядерный фактор, который свел на нет вероятность победы какой-либо из сторон в гипотетической Третьей мировой войне. После Карибского кризиса в 1962 г. СССР и США окончательно пришли к выводу

о невозможности победы друг над другом в прямом обоюдосмертельном военном конфликте. И в этой ситуации появился термин «красные линии», за которые ядерные державы не должны заходить.

Опасность заключается в том, что сейчас на Западе немало горячих и безответственных голов, которые провоцируют Россию прогибанием ее красных линий в условиях украинского кризиса. Было бы полбеды, если бы это относилось только к второстепенным провокаторам, вроде прибалтийских государств. Но ведь и президент Франции Э. Макрон затеял опасную игру со сценарием введения на территорию Украины войск тех или иных стран НАТО. С этой точки зрения поведение таких деятелей направлено фактически на то, чтобы вновь поэкспериментировать в духе Карибского кризиса, то есть на грани ядерной войны. Такое экспериментаторство лишь повышает вероятность применения на Европейском континенте нестратегического ядерного оружия.

Также замечу, что в современную эпоху межгосударственное соперничество сконцентрировано далеко не только в Европе, а в перспективе и не столько здесь. Несмотря на всю ожесточенность украинского кризиса, по всем канонам сердцевинной такого соперничества в следующие десятилетия станет Юго-Восточная Азия, так как основная фабула противостояния ведущих держав в XXI веке будет развиваться вокруг соперничества США и Китая как крупнейших экономик современности. Быстрыми темпами Пекин идет и к наращиванию своих стратегических сил вровень с арсеналами России и США в параметрах Договора о стратегических наступательных вооружениях 2010 года. Если бы Европа по-прежнему находилась в центре мировой политики и была бы «законодателем мод» в международных отношениях, тогда и конфликты, в том числе вооруженные, в этом регионе были бы главной движущей силой изменения мирового баланса сил. Но европоцентризм мировой политики давно ушел в прошлое. Европа для международных отношений становится все больше периферией точно так же, как несколько столетий периферией считались события в неевропейских регионах мира. Поэтому ведущие европейские государства пытаются найти для себя дополнительные точки опоры за пределами Старого Света.

Такой ход событий открывает для России значительные возможности. Длительное по историческим меркам время стратегическим направлением ее внешней политики было европейское и западное в целом. Россия заплатила за это огромную цену, в том числе в ходе Первой и Второй мировых войн. «Призом» стало не только сохранение государственности, но и статус сверхдержавы. Сейчас положение иное — квазибиполярность складывается в отношениях США и Китая, и ключевые столкновения, в том числе, не исключено, военного характера, в обозримом будущем будут происходить не в Европе. Поэтому представляется, что для России, при всех ее конкурентных преимуществах, но с двумя процентами в мировом ВВП по номиналу, разумнее не брать на себя роль наконечника копья в битве за новый мировой порядок,

а последовать долгому опыту Китая — со стороны наблюдать за схваткой «двух тигров в долине». Сейчас модно измерять экономическую мощь России по паритету покупательной способности, что до определенной степени справедливо. Но даже используя метод ППС, по показателю ВВП на душу населения наша страна находится только в шестом десятке, а по средней заработной плате нас обогнал Китай с его огромным населением.

Еще раз подчеркну — соперничество ведущих держав, особенно когда оно срывается в военные столкновения, косвенные или тем более прямые, несет в себе абсолютно непрогнозируемые последствия, начинает действовать большое количество факторов, которые предусмотреть и контролировать невозможно. Поэтому выгоднее максимально концентрировать ресурсы на внутреннем развитии, допуская внешнее задействование силового фактора в исключительных случаях. С этой точки зрения аномалией должны оставаться не периоды «концерта держав» и устойчивого баланса сил, а военные конфликты, тем более подаваемые как смысл жизни. Это была бы превратно понятая фаустовская культура на российский лад с гипертрофированной категорией жертвенности во имя всемирного спасения.

В.С.: Глядя из сегодняшнего дня, можно сказать, что современный проект «Большой Европы» от Лиссабона до Владивостока, популярный в начале 2000-х гг., оказался в кризисе после запуска программы Восточного партнерства ЕС и утратил актуальность после госпереворота на Украине в 2014 г. В это время идея «интеграции интеграций» уступила место попыткам договориться о режиме мирного сосуществования между Россией и Евросоюзом, которые не увенчались успехом. Не исключено, что нынешнее время будет рассматриваться как некий «цивилизационный водораздел» между Западной Европой и Россией. Ведь идея их сближения в рамках некоего большого общего пространства существует уже более века. Есть и более радикальные оценки, рассматривающие нынешние события как завершение петровского периода в истории России. Вы задолго до сегодняшнего дня писали, что без России Большая Европа невозможна, а Западная Европа и окружающие ее члены ЕС останутся лишь Малой Европой. Как бы Вы сегодня охарактеризовали цивилизационные отношения между Россией и Западной Европой? Какую роль в российском цивилизационном самоопределении в ближайшие годы будет играть европейская историко-культурная традиция?

А.Г.: Думаю, что некой единой европейской историко-культурной традиции не существует. Европейская цивилизация необычайно разнообразна и многолика, в ней есть неподражаемые западная, восточная, северная, южная составляющие. Это достаточно метафизический и давний спор. Существует ли некая однородная африканская цивилизация или латиноамериканская, арабская, тихоокеанская и т.д.? И как такие цивилизации соотносятся с намного более многочисленными культурами? Умозрительные, историософские рассуждения могут быть интересны, но большей частью как абстрактные упражнения. Одно из них — разведение понятий «цивилизация»

и «культура», как, например, делал О. Шпенглер в своем знаменитом двухтомнике «Закат Европы» (на самом деле – «Закат Западного мира») (Шпенглер, 2017). Но это уже совсем другая и многослойная тема.

Лучше искать культурный базис, помноженный на «тиранию» географии и истории, то есть на общее географическое расположение и многовековые человеческие и государственные связи, на языковые особенности. В этом смысле общий фундамент у европейской цивилизации, бесспорно, есть – это античное наследие, христианство, вековые династические браки, эталоны в области изящных искусств, общая история мира и войн. Русский язык – из славянской ветви индоевропейской языковой семьи. Византийская история и культура, из которых так много почерпнуто нашими предками, конечно, продукт европейской цивилизации, то есть общего культурного пространства, которое более однородно по сравнению с другими. И только по недоразумению можно замещать понятие европейской цивилизации на «западную цивилизацию». Последней, действительно, не существует, если только в ряде геополитических построений, не имеющих отношения к реальной истории культур.

Если «Москва – Третий Рим», а не Мекка, Шамбала, Теночтитлан или Луксор, то какой смысл вырывать Россию из общеевропейского контекста? Пушкин, Толстой, Достоевский были бы сильно удивлены, если бы узнали, что в будущих спорах почвенников и западников, включая наше время, их будут использовать в свою пользу и те, и другие, доводя до абсурда взгляды этих великих россиян на «Европу». Несомненно и то, что Россия является наследником не только европейской цивилизации как, пожалуй, ее самый своеобразный и самобытный представитель, но и несет в себе много из истории «ордынского пленения».

Предпринимая столь необходимые усилия для сохранения и укрепления российской идентичности, важно не срывать в тупиковый антиевропеизм, что во многом было бы саморазрушением, ведь русские – это 80% населения нашей страны. И не надо отдавать на откуп понятие Европы тем, кто не понимает нашей страны или настроен к ней враждебно. Было бы самоуничтожением подыгрывать примитивному навязыванию в ЕС представлений о Европе как исключительно пространстве его стран-членов. Не стоит уподобляться тем, у кого невежественное и узколюбое представление о европейской культуре, цивилизации и о выдающейся роли России в ее создании и защите.

Что касается постмодернистских, ультралиберальных проявлений в современной европейской культуре, то лично мне импонирует взгляд на русского европейца как на большего европейца, чем многие из тех, кто заявляет о себе как о центре Европы. Насколько могу судить, у русской, в том числе советской интеллигенции, при всей нечеткости этого понятия, не было проблем с представлениями об органичности совмещения уникальности России и ее ярко выраженной европейскости. Здесь встает еще один важный вопрос о будущем европейской цивилизации. Насколько размывание традиционных

христианских норм и гуманистических ценностей вкупе с демографическими процессами могут, действительно, привести к «закату Европы»? Никакой из цивилизаций не гарантирована вечная жизнь, каждая из них должна поддерживать способность к самовоспроизводству. В конце концов именно европейская цивилизация дважды становилась эпицентром мировых войн.

Думаю, что окончательные ответы будут даны не раньше XXII века. Чтобы они не стали реквиемом по европейской цивилизации, к которой Россия имеет самое прямое отношение, идея Большой Европы не должна списываться со счетов. В этом плане я бы продлил логику Петра Толочко, выдающегося историка Древней Руси, недавно ушедшего из жизни. Он не соглашался с хрестоматийным положением о феодальной раздробленности на Руси и защищал тезис о федерации единого княжеского рода, представители которого постоянно выясняли отношения на поле брани — своего рода внутрисемейные разборки (Толочко, 2013). В Западной Европе народы и государства веками также беспрерывно воевали друг с другом, причем в войнах намного более кровавых. Но постепенно нашли более гуманные способы общежития и сосуществования. Такое историческое наследие по обе стороны Европы, как и опыт сосуществования в годы холодной войны, в будущем еще могут привести к попыткам общеевропейского урегулирования.

В постсоветскую эпоху Россия не попала на удочку «конца истории», в которой на Западе ее мыслили соподчиненной силой. Точно так же было бы контрпродуктивно заглатывать наживку «столкновения цивилизаций». Борьбу за Россию как государство-цивилизацию намного разумнее основывать на концепте диалога цивилизаций и их сосуществования. Кстати, китайцы в отношении себя продвигают именно такую философию.

В.С.: Политически Западная Европа несколько столетий, вплоть до первой половины XX века, притягала на роль своеобразного «центра управления» миром. Однако географически всегда оставалась лишь малой его частью, полуостровом на периферии Евразийского континента. Сегодня другие регионы мира убедительно продемонстрировали способность к промышленному и научно-технологическому развитию. Все это сыграло немаловажную роль в утрате западноевропейскими государствами военного превосходства, на котором прежде в значительной мере зиждилось их мировое господство. В вышедшей из печати в конце 2023 г. коллективной монографии Института Европы РАН Вы справедливо указываете на распад «Франсафрик» как системы контроля Парижа над своими бывшими колониями в Африке и все более очевидную несостоятельность курса Лондона на «глобальную Британию» (Европа в глобальной пересборке, 2023). На Ваш взгляд, связано ли стремление и демонстрируемая готовность руководства Франции и Британии придать противостоянию с Россией прямой и вооруженный, фактически экзистенциальный характер с ощущением собственной уязвимости, страхом европейских элит вернуться к своему географическому знаменателю влияния? Или мы наблюдаем рецидив западноевропейской экспансионистской

политики, когда Украина рассматривается как провинция, необходимая ЕС для расширения ареала влияния, без которой европейский интеграционный проект может постигнуть историческая неудача?

А.Г.: Я бы не упрощал представление о том, что именно Западная Европа несколько веков верховодила в мировой политике. До XIX–XX века существовали мощные и огромные по территории и сферам влияния Российская, Османская, Китайская империи. Да и Австро–Венгерскую империю трудно однозначно отнести к западноевропейской. Что касается Британской, Французской, Испанской и других истинно западноевропейских империй, то, действительно, они имели огромную власть и входили в круг, в терминологии Венского конгресса, великих держав. Но воевали друг с другом не реже, чем находили компромиссы. Уместнее сказать намного шире – сконцентрированные в географической Европе метрополии империй от Британской до Российской действительно владели или контролировали большую часть мира, особенно после окончательного раздела Африки западноевропейцами в начале XX века.

Ни одна из классических империй не пережила XX век. Европоцентризм мировой политики ушел в прошлое к середине прошлого столетия в результате возникновения нового баланса сил по результатам Второй мировой войны. На его место вступили две сверхдержавы. Но представление о великих державах сохранилось, в том числе в виде постоянных членов Совета Безопасности ООН, среди которых теперь был и Китай. Западная и Центральная Европа в этом раскладе оказались в геополитической тени США, из которой до сих пор не могут выбраться. Устремления генерала де Голля оказались недостаточными. Вторую попытку обрести свое собственное геополитическое лицо Западная Европа в лице Франции и Германии предприняла в начале XXI века, когда Ж. Ширак и Г. Шредер высказались против вторжения коалиции во главе с США в Ирак. Даже в Британии тогда развилось влиятельное политическое и интеллектуальное движение за прекращение политики «особых отношений» с американцами. Но и эта попытка оказалась неудачной. В то же время мир вступил в эпоху полицентризма, глубокие изменения произошли в структуре мировой экономики, доля США, Франции, Британии, Германии в мировом ВВП, особенно по паритету покупательной способности, продолжит снижаться, а у восходящих неевропейских экономик увеличиваться.

В 1970–е гг. концептуально (а в следующее десятилетие практически) Запад усилиями США и Британии перешел к политэкономии неолиберализма, возникли феномены тэтчеризма и рейганомики. Смысл состоял в переходе от экономики спроса к экономике предложения, к резкому изменению отношений между трудом и капиталом в пользу последнего. Произошла беспрецедентная либерализация мировых финансовых рынков. После развала СССР эти процессы приняли еще больший масштаб. В результате была создана система, которую с натяжкой, но можно назвать неокOLONIALНОЙ, когда неолиберальная модель глобализации на основе Вашингтонского консенсуса способствовала новому этапу перекачки ресурсов от не-Запада к Западу,

но уже без прямых признаков колониального господства. Однако это была бы слишком упрощенная ее характеристика. В рамках этой модели ряд западных государств также получил мощный импульс развития, в первую очередь Китай, о чем сейчас американцы сильно жалеют.

Надо сказать, что в последние десятилетия и в США, и в Европе произошла заметная реабилитация понятий «империя», «империализм», которые длительное время были «нерукопожатными». Американцы изобрели термин «милосердная империя»; в Британии, особенно усилиями Н. Фергюсона, стали акцентировать внимание на «прогрессивные» стороны истории «бремени белого человека»; в ЕС развился комплементарный дискурс о «неосредневековой империи», и в более прямолинейной форме — о ЕС, как об островке благополучия в окружении мира «джунглей», в которых прячутся воинственные племена варваров.

После окончательного распада бывших классических империй в 1960-е — 1970-е гг. в результате национально-освободительного движения в странах Азии и Африки продолжали сохраняться элементы неоимперской политики бывших метрополий. Это проявлялось долгое время в рамках Содружества наций, которое Британия рассматривала как мягкую форму сохранения своего влияния в бывших колониях, или в политике «Франсафрик», которую Франция проводила для сохранения своего контроля над бывшими колониями в Африке. На сегодняшний день происходит демонтаж Франсафрик в результате отказа многих африканских стран от политики соподчинения Парижу. Наиболее ярко это проявляется в зоне Сахеля.

Что касается Лондона, то, на мой взгляд, попытка евроскептической части британского политического класса с помощью брексита перейти к стратегии «глобальной Британии» провалилась. Правительственная чехарда вплоть до появления таких комичных персонажей, как Лиз Трасс, экономические неудачи, постоянные склоки с континентальными соседями, еще большая асимметрия «особых отношений» с США, неспособность решить североирландскую проблему достаточно красноречиво об этом свидетельствуют.

Европейское пространство ЕС и НАТО все больше оказывается в ситуации, когда возможности играть доминирующую роль в мире снижаются и когда приходится не столько управлять им, сколько приспособливаться к условиям полицентричности. Отсюда возрастание агрессивности внешней политики, поиск внешнего врага, нарастание менталитета осажденной крепости. ЕС предпринимает попытки остановить снижение своей конкурентоспособности с помощью стратегии «двойного перехода» (энергетического и цифрового), вновь запускает политику расширения. Однако политизация того и другого ведет к противоположному эффекту: ЕС все больше импортирует внешние риски на свою территорию, в том числе с помощью педалирования украинского кризиса, а догматичный курс на расширение ЕС и НАТО за счет Украины и других стран постсоветского пространства делает эти организации более, а не менее уязвимыми и небезопасными.

В.С.: Хотелось бы подробнее остановиться на проблеме экспансионизма. Британский дипломат и политолог Роберт Купер, работавший во внешнеполитических структурах ЕС, два десятилетия назад выдвинул тезис: «мягкая сила» Евросоюза действенная постольку, поскольку служит бархатной перчаткой, скрывающей железный кулак (Cooper, 2000). При этом сам Евросоюз рассматривался как проводник либерального империализма в логике постмодерна, что давало ему право вмешиваться в дела стран, поставленных автором на более низкие ступени исторического развития (эпоха модерна и домодерна). Исследования ЕС сквозь призму понятия империи редко встречаются в отечественном научном сообществе, однако в странах Евросоюза они представляют вполне состоятельное направление, насчитывающее не менее двух десятилетий новейшей интеллектуальной истории. В этой связи не является ли сегодняшняя реакция ЕС на СВО и украинский кризис, в том числе активные поставки оружия, боеприпасов и наемников, постепенное внедрение в дискурс идеи об отправке официальных воинских контингентов на Украину, проявлением идеи имперского экспансионизма, который существовал и прежде, но был облечен в «мягкую» либерально-рыночную форму?

А.Г.: Идеи Р. Купера, действительно, в свое время были популярны. Но все же в целом в ЕС долго превалировала точка зрения о том, что закат биполярного мира, мирные дивиденды, «мягкая сила» действительно вытесняют силовые методы расширения и удержания своей сферы влияния. Отсюда и беспрецедентные масштабы сокращения вооружений и вооруженных сил в Европе по обе стороны бывшего железного занавеса в первые десятилетия после окончания холодной войны. Даже на момент 2023 г. при всем наращивании инвестиций в европейский ВПК численность ВС, например, Британии и Германии, продолжала снижаться. Да и, как считается, самая мощная армия в мире – американская – показала крайнюю неэффективность. Один из недавних ярких примеров – вывод, а фактически бегство военного контингента США из Афганистана в августе 2021 г.

Поэтому украинский кризис и его самая горячая фаза – с февраля 2022 г. – так рьяно используется Западом вследствие осознания невозможности надавить на другие центры силы вооруженным путем или угрозой силой. Запад пока надеется на то, что с помощью мобилизационного потенциала Украины и массированных поставок Киеву вооружений можно будет принудить Россию к урегулированию конфликта на невыгодных для нее условиях, а заодно и косвенно пригрозить Китаю. Однако ход военных действий в 2023–2024 гг. делает ставку на военное поражение России на Украине крайне маловероятной, и, напротив, события развиваются по сценарию, грозящему Киеву потерей все новых территорий. Отсюда и попытки Запада в последнее время, все больше напоминающие арьергардные бои, взвинтить ставки, обозначить некие красные линии уже для НАТО в случае дальнейших военных успехов нашей страны. Москва же в ответ прибегает к активному ядерному сигнализированию, включая решение провести военные учения по применению нестратегического ядерного оружия.

В.С.: Конфликтный потенциал в Европе, видимо, не будет исчерпан даже в долгосрочной перспективе, хотя формы противоборства могут изменяться. Насколько обоснованы надежды, что смена политических элит в странах Евросоюза под давлением социально-экономических проблем приведет к восстановлению рациональности во внешнеполитических расчетах и если не полному отказу от курса на конфронтацию с Россией, то отказу от прокси-войны?

А.Г.: Судя по всему, прокси-война НАТО против России на территории Украины заходит в тупик, ее издержки – политические, военные, финансовые – все больше перевешивают геополитические выгоды. В Европе с содроганием ждут ноябрьских выборов в США, опасаясь возвращения в Белый дом Д. Трампа. Для России это может мало что изменить, как и для Китая (если только в противоположную сторону), но с новой силой поставит под вопрос целостность Атлантического мира во главе с США. Для последних главный вызов на всю глубину XXI века – Китай и возможные ТВД в Юго-Восточной Азии, и они будут все больше тяготиться отвлечением ресурсов на поддержку союзников в Европе и на Ближнем Востоке.

Что касается Европы, то надеяться на возвращение здравого смысла в результате смены местных политических элит, прихода к власти неких политиков нового поколения я бы буквально не стал. Ведь, скажем, Р. Сунак, Дж. Мелони, А. Бербок или К. Каллас – чем не представители нового поколения европейских политиков? Но при них антироссийская и антикитайская линия не меняется или даже усиливается, как и экономическая зависимость от США. Роль в возможном общеевропейском урегулировании в будущем могут сыграть политики старшего или среднего поколения, как показывает политическая динамика в Венгрии или Словакии, все большая популярность несистемных политиков, например, в Нидерландах, шансы на победу во Франции на президентских выборах в 2027 г. кандидата от «Национального объединения». Посмотрим, как дальше поведут себя лейбористы после победы на всеобщих выборах в Британии. В Германии ухудшение экономического положения и усиление социальной напряженности может окончательно подорвать электоральные позиции радикальной части движения зеленых и милитаристского фланга СДПГ, укрепить перспективы таких политических сил, как АдГ и «Союз Сары Вагенкнехт».

И все же представляется, что, хотя работать с прагматичной частью европейских политиков можно и нужно, главное, что в перспективе скорректирует подходы европейцев к международным отношениям, – это сценарий устойчивых успехов России и Китая в экономике, позиция лидеров глобального Юга в отношении механизмов глобального управления и регулирования, вероятность дальнейшей стратегической расстыковки США и их союзников в Европе.

В.С.: Учитывая высокий темп и внутреннюю противоречивость современных международных процессов в Европе, большие аналитические модели или метанарративы часто оказываются неэффективны в осмыслении проис-

ходящего. Какие исторические параллели могут дать ключ если не к прогнозированию, то к объяснению логики ключевых процессов, которые переживает современная Европа? С каким историческим периодом Вы бы сравнили сегодняшнюю ситуацию?

А.Г.: Напрашивается целый ряд исторических параллелей, к сожалению, драматического характера. Разрядка в 1970-е гг., постбиполярные 90-е и даже двухтысячные были периодами, когда казалось, что войны в истории Европы остались в прошлом. Перестали пытаться уничтожить друг друга Франция и Германия, превратившись в ближайших союзников. Вначале часть Германии – ГДР – стала другом СССР, а затем наша страна сыграла ключевую роль в объединении Германии, и обе стороны заявили об историческом примирении и стратегическом партнерстве. Курс на стратегическое сотрудничество взяли и Россия с Евросоюзом и даже с НАТО. Но оставалась червоточина – продолжение экспансии альянса и готовность США и значительной части Запада в выгодных им случаях не обращать внимания на юрисдикцию Совета Безопасности ООН и международное право в целом. В результате международные отношения стала проедать коррозия правового нигилизма, первыми яркими примерами которого стали бомбардировка НАТО Югославии в 1999 г. и затем вторжение в Ирак в 2003 г.

С тех пор события развивались таким образом, что во многом наше время стало напоминать канун Первой мировой войны. Причем об этом писали еще к столетию со дня ее окончания, но с тех пор ситуация лишь несравненным образом ухудшилась. Фактически во второй раз за сто лет мечты о «вечном мире» в Европе разбиваются о жесткую реальность геополитического противостояния. О периоде, предшествующем Второй мировой войне, я в данном контексте не говорю, так как тогда предчувствие надвигающейся катастрофы было широко распространено.

Но в отличие от начала XX века мы уже давно живем в ядерном мире, и сегодня также напрашивается параллель с кануном другого события – Карибского кризиса 1962 года. Уже в его разгар СССР учел красные линии США; Кремль и Вашингтон сумели найти взаимоприемлемое компромиссное решение. Сегодня красные линии Москвы Запад продолжает игнорировать, навязывается еще одно «окно Овертона» – рутинизируется дискуссия о возможности ввода войск НАТО или ее отдельных стран-членов на территорию Украины вплоть до использования в прямых боевых столкновениях с российскими войсками. На уровне наемников и добровольцев это происходит давно, но теперь речь идет о вероятности войны с Россией под своим флагом и с помощью регулярных частей западных государств. В ответ Россия предпринимает активное «ядерное сигнализирование».

Мы привыкли рассуждать о том, что история чему-то да учит, что внешнеполитические стратегии великих держав способны учитывать свои и чужие ошибки, совершенные в прошлом, что здравый смысл современного человека развит лучше, чем у средневекового или даже человека Нового времени. Все же Европа уже прошла через две мировые войны, а в период холодной

войны, в первую очередь усилиями СССР и США, была «сплетена» достаточно прочная страховочная сетка контроля над вооружениями, их ограничения и сокращения. Хочется надеяться, что человеческой глупости и тщеславию есть предел. В конце концов, и инстинкт самосохранения никто не отменял. Киев и Запад совершили грубейшую ошибку, отказавшись от миротворческого потенциала стамбульских договоренностей (декларация, а затем проект мирного соглашения). Необходимо избежать дальнейшей смертоносной эскалации украинского кризиса и перейти к его урегулированию на основе новых реалий. В противном случае проиграют все.

Список литературы

1. Громыко Ал.А. (2017) *О насущном: Европа и современный мир*. СПб.: Нестор-История.
2. *Европа в глобальной пересборке* (2023) Под общей ред. Ал.А. Громыко. М.: Издательство «Весь Мир», Институт Европы РАН.
3. *Европа в кризисном мире* (2022) Отв. ред. Ал.А. Громыко. М.: Весь мир, Институт Европы РАН.
4. Громыко Ал.А. (2021) Субъектность Евросоюза – между атлантизмом и европоцентризмом. *Современная Европа* (4): 10–25.
5. Толочко П.П. (2013) *Ранняя Русь. История и археология*. М.: «Блиц».
6. Тренин Д. (2022) Специальная военная операция на Украине как переломная точка внешней политики современной России. *Россия в глобальной политике*. Available at: <https://globalaffairs.ru/articles/perelomnaya-tochka/>.
7. Шпенглер О. (2017) *Закат Западного мира*. М.: Альфа-книга.
8. Cooper R. (2000) *The Post-modern State and the World Order*. London: Demos.
9. Sutyurin V. (2022) Special Military Operation in Ukraine: Consequences for the EAEU and Eurasian Integration. *Russia in Global Affairs* 20 (2): 158–163.

Comparative Politics. Volume 15. No. 2. April-June / 2024
DOI 10.46272/2221-3279-2024-2-15-7

ADAPTATION TO POLYCENTRICITY. RELATIONS BETWEEN RUSSIA AND EUROPE IN A NEW ROUND OF INTERSTATE RIVALRY

About the interviewee:

Dr. Alexey A. GROMYKO – Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences, Director, Institute of Europe RAS.

ORCID: 0000-0003-4228-1552. E-mail: gromyko@instituteofeurope.ru
11/3 Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009.

The interview was conducted by **Dr. Vyacheslav V. SUTYRIN**, Associate Professor, Department of International Relations and Foreign Policy of Russia, Director, Center for Science Diplomacy and Advanced Academic Initiatives, Institute for International Studies, MGIMO University.

ORCID: 0000-0003-3884-536X. E-mail: v.sutyurin@inno.mgimo.ru

76 Prospect Vernadskogo, Moscow, Russia, 119454.

Received May 13, 2024

Accepted June 3, 2024

Abstract: The current cycle of interstate rivalry and crisis of European security raises the issues of civilizational identity of Russia and relations between the West and East of Europe. The analysis examines a broad range of political, historical and cultural problems that determine the modern place and role of Russia in Europe. The current features of interstate rivalry and its structure are revealed. An analysis of the causes and historical parallels of recent events, including those related to the escalation of the Ukrainian crisis, is given. The strategic risks and opportunities of Russian foreign policy in Europe are outlined. It is underlined that the increasing aggressiveness of Western policy is dictated by the crisis of the neoliberal model of globalization. The European space of the EU and NATO increasingly finds itself in a situation where its ability to play a dominant role in the world is decreasing and it becomes necessary to adapt to the conditions of a polycentric world order. The inability of the West to keep pace with event produces the search for an external enemy, and the growing mentality of a besieged fortress. The West increasingly imports external risks by pedalling the Ukrainian crisis as well as the dogmatic course towards expanding the EU and NATO at the expense of Ukraine and other post-Soviet countries. In the current circumstances, while making much-needed efforts to preserve and strengthen Russian identity, it is important not to leave the concept of Europe at the mercy of those who do not understand Russia or are hostile to it.

Keywords: Europe, Russia, interstate rivalry, European Union, USA, Ukrainian crisis, Eurocentrism, quasi-bipolarity, civilization, polycentrism

References

1. Cooper R. (2000) *The Post-modern State and the World Order*. London: Demos.
2. *Evropa v global'noj peresborke [Europe in Global Reassembly]* (2023) Ed. by Al.A. Gromyko. Moscow: Ves' Mir Publishing House, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences. (In Russian).
3. *Evropa v krizisnom mire [Europe in the Crisis World]* (2022) Ed. by Al.A. Gromyko. Moscow: Ves' Mir, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences. (In Russian).
4. Gromyko Al.A. (2017) *O nasushchnom: Evropa i sovremennyy mir [On the Essential: Europe and the Modern World]*. SPb.: Nestor-Istoria. (In Russian).
5. Gromyko Al.A. (2021) Sub'ektnost' Evrosoyuzu – mezhdru atlantizmom i evropocentrizmom [Subjectivity of the European Union – between Atlanticism and Eurocentrism]. *Sovremennaya Evropa [Modern Europe]* (4): 10–25. (In Russian).
6. Spengler O. (2017) *Zakat Zapadnogo mira [The Decline of the West]*. Moscow: Al'fa-kniga. (In Russian).
7. Sutyurin V. (2022) Special Military Operation in Ukraine: Consequences for the EAEU and Eurasian Integration. *Russia in Global Affairs* 20 (2): 158–163.
8. Tolochko P.P. (2013) *Rannaya Rus'. Istoriya i arheologiya [Early Russia. History and archaeology]*. Moscow: Blitz. (In Russian).
9. Trenin D. (2022) Special'naya voennaya operaciya na Ukraine kak perelomnaya tochka vneshnej politiki sovremennoj Rossii [Special military operation in Ukraine as a turning point in the foreign policy of modern Russia]. *Rossiya v global'noj politike [Russia in Global Affairs]*. Available at: <https://globalaffairs.ru/articles/perelomnaya-tochka/> (In Russian).