

УДК 327

DOI 10.32726/2411-3417-2021-2-3-115-128

Наиля Яковлева

Председательство Португалии в Совете Евросоюза на фоне «европейской усталости»

Аннотация. В первой половине 2021 г. Португалия в четвертый раз возглавляла Совет Европейского союза — один из семи ключевых институтов ЕС. Председательство Лиссабона пришлось на сложный период истории Евросоюза, отмеченный сопряжением большого числа внутренних и внешних рисков, проблем и вызовов. Португальская дипломатия вместе с руководящими органами ЕС приложила немалые усилия к тому, чтобы найти решение политических и экономических задач, поставленных коронакризисом, и подготовить страны-члены Евросоюза к постковидной эпохе, но не смогла до конца преодолеть «европейскую усталость».

Ключевые слова: Совет Евросоюза, Португалия, четвертое председательство, преодоление коронакризиса, США, Китай, отношения с Россией.

В период с 1 января по 30 июня 2021 г. Португалия в лице ее премьер-министра Антониу Кошты председательствовала в Совете Европейского союза. Официальный Лиссабон сменил в этой роли Берлин, а 1 июля нелегкую миссию приняла на себя Любляна.

Один из семи институтов Евросоюза, Совет ЕС располагает сравнительно широкими полномочиями: он представляет (обычно на министерском уровне) правительства стран-членов объединения и является, наряду с Европейским парламентом, еще одним законодательным органом Объединенной Европы. На практике Совет играет ключевую роль в вопросах, которые отнесены ко второй и третьей опорам европейской интеграции (совместная внешняя политика и общая политика в области внутренних дел и правосудия) [European Council.Home].

Европейский союз в лабиринте проблем

Политическую ситуацию, сложившуюся в Евросоюзе в последние годы, можно охарактеризовать как своего рода «европейскую усталость». В основе этого необычного явления лежит накопившийся груз событий откровенно кризисного свойства, которые стали тяжелым испытанием для институтов ЕС. В их числе: шок от Брекзита и оживление

Сведения об авторе: Яковлева Наиля Магитовна — ведущий научный сотрудник Центра политических исследований Института Латинской Америки (ИЛА) РАН, кандидат исторических наук, akovleva@yandex.ru.

в стане евроскептиков, замедление экономического роста, «бег на месте» в вопросах достижения «суверенной автономности», миграционный кризис, размолвка в евро-атлантическом союзе при Д. Трампе (в частности, торпедирование Белым домом старательно выстраиваемого трансатлантического партнерства) [Яковлев Трансатлантическое...], усилившаяся торгово-экономическая конкуренция со стороны Китая, затяжной геополитический конфликт с Россией, пробуксовка в отношениях с регионами развивающегося мира, до конца не преодоленные последствия коронавирусной пандемии.

Кроме того, застопорился процесс расширения Евросоюза за счет западно-балканских стран: Албании, Боснии и Герцеговины, Косово (частично признанного), Северной Македонии, Сербии, Черногории. Как признал верховный представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности Жозеп Боррель, в Брюсселе существует «глубокое разочарование процессом расширения Евросоюза» [Milosevich-Juaristi E(futuro...)].

Конечно, Европейский союз и раньше сталкивался с непростыми проблемами, переживал острые политико-экономические коллизии. Но особенность современного положения заключается в том, что кризисные явления плотно сконцентрировались в исторически коротком отрезке времени и, мало того, наслоились друг на друга, вызвав эффект мультипликации негативных эффектов. В результате Брюссель должен был одновременно решать проблемы институционального, хозяйственного, финансового, социального, дипломатического, санитарно-медицинского характера, демонстрируя показной оптимизм и призывая к «европейской солидарности» перед лицом нарастающих глобальных вызовов.

С течением времени все явственнее проявляются разделительные политико-идеологические линии внутри самого Европейского союза. Причем предметом острых разногласий могут стать самые различные вопросы: от торгово-экономического и дипломатического взаимодействия с Россией и завершения строительства Северного потока-2 до принятия парламентом Венгрии поправок к законопроекту, ограничивающих распространение среди несовершеннолетних материалов о гомосексуализме и смене пола. Против Венгрии выступили руководители большинства (16 из 27) государств-членов ЕС, а глава Еврокомиссии Урсула фон дер Ляйен назвала поправки «позором» и пригрозила Венгрии «предъявлением претензий» [Sixteen...]. Напрасно венгерские власти доказывали, что «их не так поняли», что законодательные поправки направлены на защиту детей и не затрагивают права сексуальной ориентации совершеннолетних. С резкой критикой позиции Будапешта выступил, в частности, премьер-министр Нидерландов Марк Рютте, заявивший, что «Венгрии нет места в Евросоюзе». Политик признал, что не в его силах немедленно исключить Венгрию из ЕС, но нужно делать это «шаг за шагом» [Dutch PM Rutte...]. В унисон с голландским коллегой высказались (среди прочих европейских лидеров) президент Франции Эммануэль Макрон, канцлер Германии Ангела Меркель, премьер-министры Бельгии и Люксембурга — Александр Де Кроо и Ксавье Беттель. Правда, они, в отличие от М. Рютте, не призывали «ставить Венгрию на колени» и исключать ее из Евросоюза.

Раскол в рядах Евросоюза наметился и по вопросу, как в дальнейшем выстраивать отношения с Российской Федерацией. В данном случае проблема представляется настолько масштабной, что от способа ее решения зависит геоэкономическое и геополитическое будущее всего европейского континента. На это убедительно указывают статистические данные об уровне взаимодействия между ЕС и РФ во многих областях [Facts...]. В том числе:

1. Несмотря на длительную войну санкций, Российская Федерация и Европейский союз остаются крупными торгово-экономическими партнерами. Для Евросоюза Россия — пятый по значению торговый партнер, ЕС для РФ — первый. Компании стран Евросоюза — крупнейшие инвесторы на российском рынке. На их долю приходится более 311 млрд евро прямых иностранных инвестиций в экономику РФ. В свою очередь, российские инвесторы вложили в странах ЕС 136 млрд евро.
2. Ключевой отраслью сотрудничества ЕС и РФ была и остается энергетика. На долю российских поставщиков приходится 26% импорта нефти в Евросоюз и 40% — природного газа.
3. Граждане России являются крупнейшими получателями шенгенских виз. Например, в 2019 г. на долю россиян пришлось 27% всех выданных виз, а в коронавирусном 2020 г. — не многим меньше, 26%.
4. Российские студенты занимают первое место в качестве партнеров Евросоюза по программе Эразмус+.

Таким образом, признается в документах Еврокомиссии, отношения с Российской Федерацией, в целом развивающиеся в последнее десятилетие по «негативной спирали», носят сложный, неоднозначный характер и отличаются наличием как стратегических вызовов, так и уникальных экономических и гуманитарных возможностей, делающих эти связи неотъемлемой частью «большой европейской политики» [EU-Russia relations...].

Все это существенные штрихи к портрету Европейского союза первой половины 2021 г., когда португальские власти приняли на себя бразды правления Советом ЕС. Таким образом, полугодовой отрезок председательства Португалии в Совете ЕС должен был стать периодом ключевых решений назревших проблем [2021PORTUGAL.EU.Results].

Португалия во главе Совета

Для Лиссабона нынешнее председательство стало четвертым за 35-летнюю траекторию членства в Объединенной Европе. И удивительным образом каждый раз Португалия оказывалась в эпицентре знаковых событий бурной истории Евросоюза. Напомним основные вехи.

В период первого председательства в 1992 г., который прошел под лозунгом «Курс на Европейский союз», был подписан Маастрихтский договор (7 февраля), положивший начало формированию Евросоюза в его современном виде, а вслед за этим — Со-

глашение о Европейском экономическом пространстве (подписано 2 мая), значение которого для развития коммунитарных деловых связей трудно переоценить. Чрезвычайную активность Лиссабон в роли председателя (в тот момент) Европейских Сообществ проявил на мировой арене, содействуя установлению и развитию отношений Брюсселя с Содружеством независимых государств (СНГ), странами Латинской Америки, Ближнего Востока и Южной Африки. Особые связи Португалии с Бразилией помогли успешному проведению 3–14 июня в Рио-де-Жанейро Конференции ООН по вопросам окружающей среды и развития, результаты которой легли в основу широкого международного движения за достижение целей устойчивого развития [Presidência Portuguesa 1992].

В 2000 г. под председательством Португалии Совет определил для Евросоюза так называемую «Лиссабонскую стратегию», ставившую целью создание к 2010 г. самой динамичной в мире экономики, базирующейся на знаниях и способной к устойчивому развитию. Как отмечал уже в наши дни известный испанский исследователь Андрес Ортега, «Лиссабонская стратегия» «провалилась и методологически, и технически». В итоге, пишет ученый, в «лихорадочном поиске» способа преодолеть все более ошущимое отставание от мировых лидеров экономического роста Евросоюз буквально запутался в большом количестве геополитических сценариев, но не смог вернуть «потерянных передовых позиций» [Ortega].

Заметим, что в 2000 г. на внешнем контуре португальская дипломатия, используя тесные связи с бывшими африканскими и азиатскими колониями, внесла крупный вклад в сближение Европейского союза с развивающимися странами: в период председательства Лиссабона прошел I саммит Евросоюз — Африка, а в Бенине было подписано Соглашение Котону между ЕС-15 и 78 государствами Африки, Карибского и Тихоокеанского бассейнов. В этот же период был дан старт много обещавшим переговорам о сотрудничестве с Российской Федерацией, где на президентских выборах впервые одержал победу В.В. Путин, а также заметно активизировалось участие Брюсселя в процессе ближневосточного урегулирования [Presidência Portuguesa 2000].

Наконец, в третье председательство Португалии был подписан (13 декабря 2007 г.) без преувеличения исторический Лиссабонский договор (официальное название — Лиссабонский договор о внесении изменений в Договор о Европейском союзе и Договор об учреждении Европейского сообщества), фактически заменивший собой не вступившую в силу Конституцию ЕС, когда на референдумах во Франции и Нидерландах проект Основного закона был отклонен [Fernández Navarrete, pp. 171–199]. Подписание Лиссабонского договора вывело Евросоюз из институционального тупика. Это было особенно важно в связи с тем, что к тому моменту менее чем за три года (апрель 2004 г. — 1 января 2007 г.) число стран-членов ЕС выросло с 15 до 27, а их общее население приблизилось к 500 млн человек.

В тот же период третьего председательства Португалии с подачи ее властей состоялся I саммит Евросоюз — Бразилия и II саммит ЕС — Африка, начался переговорный

процесс о заключении соглашения о свободе торговли между Евросоюзом и МЕРКОСУР (крупнейшей южноамериканской интеграционной группировкой, включающей Аргентину, Бразилию, Парагвай и Уругвай), прошли саммиты с Россией, Китаем, Индией, Ассоциацией стран Юго-Восточной Азии (АСЕАН), Украиной. В целом внешнеполитическая повестка третьего председательства Португалии в Совете Евросоюза носила беспрецедентно насыщенный и во многом результативный характер [Presidência Portuguesa 2007]. Возможно, этому способствовал тот факт, что в 2004–2014 гг. Европейскую комиссию возглавлял португалец Жозе Мануэл Баррозу.

Четвертое председательство Лиссабона в Совете ЕС было и похоже, и не похоже на предыдущие. Схожесть в том, что и сегодня Европейский союз, оказавшись в водовороте коронакризиса, стоит перед судьбоносными вызовами, ответ на которые во многом определит геополитические перспективы Объединенной Европы. А отличие состоит в первую очередь в положении самой Португалии. Если до глобального финансово-экономического кризиса 2008–2009 гг. страна развивалась по восходящей и даже служила примером в целом динамичного преодоления социально-экономической отсталости, накопленной за время диктатуры, то посткризисное десятилетие было отмечено «рваным ритмом» развития, когда периоды торможения сменялись короткими ускорениями [Яковлев Формула...].

В 2007–2015 гг. португальская экономика большей частью топталась на месте — среднегодовой прирост ВВП был около нуля. Только в 2016 г. страна вышла на траекторию устойчивого роста, продолжавшегося вплоть до начала пандемии COVID-19.

На начальном этапе (первый инфицированный был зафиксирован в Португалии в марте 2020 г.) правительству социалистов под руководством А. Кошты удалось мобилизовать Национальную систему здравоохранения и успешно справиться с возникшими проблемами [Яковлева Португалия...]. Однако в итоге последствия пандемии для национальной экономики, финансов и социальной сферы оказались весьма серьезными (табл. 1).

Как видно, в 2020 г. ВВП Португалии сократился на 7,6% (в целом в Евросоюзе — на 6,1%), экспорт товаров и услуг упал на 18,6%, импорт — на 12,0%, частное потребление снизилось почти на 6%. Ощутимо сократились инвестиции в основной капитал, поползла вверх кривая безработицы. Добавим, что число иностранных туристов сократилось на 84%, лишив страну многомиллиардных доходов от этой системообразующей отрасли. Как следствие, профицит государственного бюджета сменился крупным дефицитом в размере 5,7% ВВП, резко вырос суверенный долг (до 133,6% ВВП), что увеличило нагрузку на экономику из-за необходимости наращивать платежи по обслуживанию задолженности.

Давая жесткую оценку эффекту коронакризиса, газета The Financial Times писала, что пандемия вновь «открыла начавшие заживать экономические раны, оставленные кризисом 2008–2009 гг., и ввергла страну в глубокую рецессию» [Wise].

Таблица 1

Динамика макроэкономических показателей Португалии (изменение в %)

| Показатель | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021* | 2022** |
|-----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| ВВП | 3,5 | 2,8 | 2,5 | -7,6 | 3,9 | 5,1 |
| Частное потребление | 2,1 | 2,6 | 2,6 | -5,9 | 4,0 | 3,8 |
| Государственное потребление | 0,2 | 0,6 | 0,7 | 0,4 | 2,0 | 1,7 |
| Валовые капиталовложения | 11,5 | 6,2 | 5,4 | -1,9 | 4,6 | 6,9 |
| Безработица (%) | 9,0 | 7,1 | 6,5 | 6,9 | 6,8 | 6,5 |
| Стоимость рабочей силы | 0,6 | 1,5 | 0,0 | 6,8 | -1,5 | -2,5 |
| Госдолг (% ВВП) | 126,1 | 121,5 | 116,8 | 133,6 | 127,2 | 122,3 |
| Экспорт товаров и услуг | 8,4 | 4,1 | 3,9 | -18,6 | 10,3 | 8,9 |
| Импорт товаров и услуг | 8,1 | 5,0 | 4,7 | -12,0 | 9,5 | 6,0 |
| Расходы бюджета (млрд евро) | 88,9 | 88,7 | 91,0 | 98,1 | - | - |
| Бюджетный результат (% ВВП) | -3,0 | -0,3 | 0,1 | -5,7 | -4,7 | -3,4 |

* Оценка.

** Прогноз.

Источник: European Commission. Spring 2021 Economic Forecast: Rolling up sleeves. P. 91. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2021.

Фактор пандемии и антикризисная стратегия

Финансовая и социальная травма, нанесенная Португалии (и всему Европейскому союзу) коронакризисом, не могла не оказать сильного влияния на формирование повестки и выбор стратегических приоритетов португальского председательства в Совете ЕС. Отметим, что помимо руководящих органов Евросоюза и правительственных ведомств самой Португалии заметную роль в определении основных целей этой повестки сыграли европейские think tanks, объединенные в Trans European Policy Studies Association. Они концептуально вооружили португальское правительство и подготовили для него соответствующие политические рекомендации. Магистральной идеей представленного Лиссабону документа была необходимость для ЕС «обретения собственного голоса в рамках усиливающегося многостороннего мироустройства». По мнению авторитетных представителей европейского экспертного сообщества, в период португальского председательства в Совете Евросоюза следовало «сфокусировать усилия на придании Европе стрессоустойчивого, социального и зеленого характера», а в сфере международной политики — «совместно с новой администрацией Байдена восстановить во многом утраченное доверие к трансатлантическому партнерству» и добиваться качественных положительных сдвигов в отношениях с государствами Африки и Латинской Америки, в сотрудничестве с которыми Евросоюз уступает другим геоэкономическим конкурентам, в первую очередь Китаю [Recommendations...].

Португальские власти внимательно отнеслись к мнению экспертов, а в еще большей степени — к тем наработкам, которые они унаследовали от предыдущего председателя Совета, Германии. Возглавив Совет ЕС, Лиссабон ввел главную цель своего

председательства в весьма амбициозную формулу: «Время предъявить результаты: справедливое, зеленое и цифровое восстановление». Раскрывая ее суть, португальское политическое руководство подчеркивало, что посткризисное развитие стран ЕС следует ориентировать на строительство Цифровой Европы, предполагающее решение задач стратегического порядка. И прежде всего:

- ускорить цифровой переход — движущую силу экономического роста в современных условиях, добиваться превращения Евросоюза в мирового лидера в сфере инноваций и цифровой экономики. Благодаря развитию промышленности и созданию европейских цепочек добавленной стоимости повысить уровень кризисоустойчивости ЕС, снизить зависимость стран Евросоюза от импорта критически важных товаров, услуг и технологий, в частности из Китая;
- сделать социальную опору Европейского союза ключевым элементом справедливых и инклюзивных климатических преобразований при одновременном решении проблем, вызванных коронавирусной пандемией. Например, расширять международное сотрудничество в рамках ЕС по вопросам развития здравоохранения, фармацевтической отрасли и противодействия эпидемиям;
- укреплять европейскую стратегическую автономию при сохранении открытости Евросоюза остальному миру. Сделать эффективную многосторонность складывающегося миропорядка условием позиционирования Европейского союза в качестве влиятельного глобального игрока. Отстаивать европейское лидерство в борьбе за сбалансированную, открытую, основанную на правилах систему международной торговли [2021 PORTUGAL.EU. Priorities].

О чем свидетельствует этот (разумеется, далеко не полный) перечень основных стратегических приоритетов председательства Португалии в Совете Евросоюза, образующих, по сути, когнитивный каркас антикризисной политики ЕС?

Главным, как представляется, является признание того, что в период после кризиса 2008–2009 гг. большинство государств-членов Европейского союза не только до конца не оправались от пережитых финансовых и политических потрясений, но и не перешли в полной мере на рельсы устойчивого поступательного развития в новой технологической парадигме.

При этом длительное торможение внутреннего социально-экономического роста сопровождалось зримым и, надо полагать, неизбежным ослаблением геоэкономических и геополитических позиций стран ЕС. В ключевой научно-технологической области ведущим европейским бизнес-структурам пришлось «пропустить» впереди себя как традиционных американских конкурентов, так и чрезвычайно усилившиеся китайские транснациональные корпорации [Manley, Steinberg]. Запустив проект «Пояс и путь» и установив регулярное железнодорожное сообщение между Суйчжоу и Гамбургом, КНР дополнительно нарастила торговую экспансию на рынках Евросоюза, потеснив прежде главного партнера европейцев — США (табл. 2).

Сравнительные данные товарной торговли Евросоюза с США и Китаем в текущем столетии убедительно свидетельствуют о переориентации европейских стран на ки-

тайские рынки в ущерб американским. В 2001–2020 гг. товарооборот стран ЕС с США вырос в 1,6 раза, а с КНР — в 6,4 раза. Получается, что европейцы буквально «подсели» на китайские товары: их импорт в 2020 г. был почти в два раза больше, чем объем закупок американской продукции. При этом в рядах государств-членов ЕС отсутствовало твердое единство по вопросам отношений с Китаем. Одни страны (в их числе Португалия) видели в торгово-экономическом сближении с Поднебесной шанс получить значительные финансовые и технологические дивиденды, другие опасались плохо предсказуемых последствий китайской экспансии для бизнес-интересов местных предприятий [Sendagorta].

Таблица 2

Торговля стран ЕС-27 с США и КНР (товары, млрд евро)

| Показатель | Торговля с США | | | Торговля с КНР | | |
|------------|----------------|------|------|----------------|------|------|
| | 2001 | 2010 | 2020 | 2001 | 2010 | 2020 |
| Экспорт | 195 | 202 | 346 | 27 | 105 | 199 |
| Импорт | 163 | 165 | 230 | 70 | 272 | 422 |
| Оборот | 358 | 367 | 576 | 97 | 377 | 621 |
| Сальдо | +32 | +37 | +116 | -43 | -167 | -223 |

Источник: ITC. Trade statistics for international business development. — trademap.org/Bilateral_TS.aspx?nvpm=

Критические настроения в Евросоюзе по «китайскому вопросу» были для Лиссабона особенно нежелательны ввиду значительного роста португальско-китайских деловых связей (табл. 3).

Таблица 3

Португалия — Китай: торговля товарами (млн евро)

| Показатель | 2001 | 2010 | 2015 | 2018 | 2019 | 2020 |
|------------|------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Экспорт | 60 | 229 | 838 | 716 | 602 | 570 |
| Импорт | 350 | 1568 | 1776 | 2543 | 2953 | 3071 |
| Оборот | 410 | 1797 | 2614 | 3259 | 3555 | 3641 |
| Сальдо | -290 | -1339 | -1827 | -1827 | -2351 | -2501 |

Источник: ITC. Trade statistics for international business development. — trademap.org/Bilateral_TS.aspx?nvpm=

Как свидетельствуют статистические данные, в 2001–2020 гг. товарооборот между Португалией и Китаем вырос почти в девять раз и превысил 3,6 млрд евро. Показателен и такой уникальный момент: в 2020 г., в разгар коронавирусной пандемии, совокупный оборот внешней торговли товарами сократился у Португалии на 13%, а товарообмен с КНР продолжал увеличиваться. При этом Лиссабон не слишком смущал значительный дефицит в товарной торговле с Китаем, поскольку в доковидный период это компенсировалось профицитом в торговле услугами, прежде всего благодаря притоку в Португалию китайских туристов.

В португальских политических кругах и в экспертном сообществе сложилось достаточно единодушное мнение, что в постковидный период страну ожидают новые вызовы стратегического порядка. Ответ на них, как писал экономист-международник Луис Таварес Браво, потребует сопряжения антикризисных усилий самой Португалии (в частности, в русле подготовленной в июне 2020 г. правительственной Программы экономической и социальной стабилизации — Programa de Estabilização Económica e Social) с планом экономического восстановления, разработанным Европейской комиссией и принятым на заседании Совета Европы в июле 2020 г. [Tavares Bravo].

По заявлению премьер-министра А. Кошты, участвовавшего в работе этого европейского саммита, Евросоюз выделял Лиссабону на 10-летний период порядка 45 млрд евро для проведения в жизнь проектов постковидного хозяйственного восстановления и инновационной (прежде всего цифровой) трансформации португальской экономики [Portugal com...]. Разумеется, эти финансовые ресурсы (при всей их значимости) — лишь малая часть тех средств, которые в обозримом будущем потребуются для посткризисного «перезапуска» экономического роста.

Конкретные шаги и ожидаемые результаты

Своего рода проверкой готовности стран Евросоюза консолидировать усилия и совершить прорыв в своем социально-экономическом и внешнеполитическом развитии стала неформальная встреча глав государств и правительств во втором по значимости (после столицы) португальском городе Порту 7–8 мая нынешнего года.

Саммит, который председатель Европейского совета Шарль Мишель расценил как «важный этап в истории европейского строительства», фактически состоял из двух «отделений». В ходе первого, 7 мая, главы европейских стран и высшие руководители Евросоюза обсудили не до конца преодоленные последствия COVID-19 и внушающее тревогу состояние международных отношений. В центре внимания находились вопросы производства и распределения антивирусных вакцин, а также методы предупреждения и борьбы против новых вариантов коронавируса. Лидеры ЕС рассмотрели процесс создания «зеленого цифрового сертификата» вакцинации (вакцинного паспорта) и отметили готовность Евросоюза содействовать укреплению международной антикоронавирусной солидарности [Informal...]. Во второй день работы саммита центральное место заняли два значимых события: переговоры его участников в режиме видеоконференции с премьер-министром Индии Нарендрой Моди, завершившиеся договоренностью о Всеобъемлющем связующем партнерстве, и принятие итогового документа встречи — Декларации Порту.

В условиях все более ощутимого геополитического отступления Евросоюза и перед лицом расширяющейся торгово-экономической экспансии Пекина на европейском пространстве сближение с Нью-Дели приобретает для Брюсселя чрезвычайную актуальность. В политике сдерживания Китая структуры ЕС, судя по всему, планируют

в удобный момент разыграть индийскую карту. Как откровенно отмечалось в принятых документах, устанавливая отношения с Индией на уровне связующего партнерства, Брюссель рассчитывает не только на взаимодействие с Нью-Дели в двустороннем формате, но и на согласованные шаги в стратегически важных третьих странах и регионах, включая Африку, Центральную Азию и Индо-Пасифик [Principles...].

Вполне естественно, что весьма болезненные социальные вопросы, обострившиеся в период пандемии и волнующие миллионы европейцев, не могли не найти отражения в Декларации Порту. Там, в частности, подчеркивалось, что «Европа должна стать континентом социальной сплоченности и процветания», а «европейская система социальных прав послужит фундаментом посткризисного экономического восстановления». С этой целью председательствующий в Совете ЕС А. Кошта вместе с У. фон дер Ляйен и председателем Европарламента Давидом Сасоли взяли обязательство в русле перевода европейской экономики в «цифровой и зеленый формат» сосредоточить усилия на создании новых достойно оплачиваемых рабочих мест, переподготовке кадров, сокращении бедности. Подобная политика, по мнению лидеров Евросоюза, должна привести к радикальному улучшению социальной обстановки к началу следующего десятилетия [The Porto...].

Трудно сказать, насколько итоги саммита в Порту послужили утешением для тех европейцев, которые сейчас оказались в сложном материальном положении из-за антиковидных мер. Но суровая реальность такова, что правительства стран ЕС в настоящий момент вряд ли могут предложить своим гражданам нечто большее. Сознавая это, руководство Португалии в рамках своего председательства в Совете Евросоюза сделало упор на форсированное согласование и введение в оборот вакцинного сертификата единого образца, получившего наименование EU COVID-19 Vaccine Passport.

В решающей степени благодаря настойчивости и договороспособности Лиссабона документ был подготовлен в рекордно короткий срок и с 1 июля 2021 г. (сразу после передачи председательских полномочий Любляне) вступил в силу в Евросоюзе, а также в некоторых странах Шенгенской зоны, не входящих в ЕС. Введение EU COVID-19 Vaccine Passport, упростив для европейцев пересечение границ, размещение в гостиницах, посещение массовых мероприятий и т. д., явилось конкретным шагом в деле постковидной нормализации жизни.

Португалия и Россия на европейском пространстве

Отношения между самой восточной и самой западной странами континентальной Европы (Российской Федерацией и Португальской Республикой) — пример того, как государства, испытывающие взаимное притяжение на основе взаимодополняемости экономик и отсутствии сколько-нибудь серьезных двусторонних противоречий, могут оказаться в лабиринте трудноразрешимых (нередко, искусственно созданных) проблем, из которых не удастся найти взаимоприемлемого выхода [Яковлева Три...].

По большому счету, Португалии и России нечего делить. Но Лиссабон, как член Евросоюза, должен играть по общим для стран Объединенной Европы правилам, даже когда эти правила очевидно противоречат устремлениям португальского бизнеса, стремящегося к наращиванию международных деловых контактов и диверсификации внешнеэкономических связей. В 2010–2017 гг. российско-португальский товарооборот вырос 3,3 раза: с 525 до 1735 млн евро, но дальнейший его рост прекратился во многом из-за развернувшегося геополитического соперничества между ЕС и РФ и начавшейся санкционной и антисанкционной войны (табл. 4).

Таблица 4

Португалия — Россия: торговля товарами (млн евро)

| Показатель | 2001 | 2010 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|------------|------|------|-------|-------|------|------|
| Экспорт | 23 | 113 | 158 | 218 | 194 | 178 |
| Импорт | 432 | 412 | 1577 | 1440 | 1093 | 514 |
| Оборот | 455 | 525 | 1735 | 1658 | 1287 | 692 |
| Сальдо | -409 | -299 | -1419 | -1222 | -899 | -336 |

Источник: ITC. Trade statistics for international business development. — trademap.org/Bilateral_TS.aspx?nvprn=

В отношениях Европейского союза с Российской Федерацией сложилась ситуация, которую западные эксперты нередко обозначают как «баланс слабостей». А именно: ЕС и РФ не делают решительных шагов к сближению, поскольку каждая из сторон рассчитывает на стратегический крах геополитического соперника, фиксируя внимание на его реальных или мнимых слабостях. В результате в Брюсселе уверены в историческом поражении нынешней российской власти, неспособной, по мнению брюссельских лидеров, модернизировать экономику и радикально повысить жизненный уровень большинства населения, а в Москве, особенно после Брекзита, ждут развала Евросоюза под грузом неразрешенных и трудно разрешаемых внутренних противоречий. В этих условиях сторонникам продолжения диалога между ЕС и РФ все сложнее делать business as usual (не только в экономическом, но и в политическом смысле), приходится приспосабливаться к новой нормальности и искать возможности продвигать unusual business [Milosevich-Juaristi Lanueva...].

Как и следовало ожидать, коренного перелома в отношениях России с Объединенной Европой не произошло и в период четвертого председательства Португалии. Вместе с тем сама жизнь подсказывает точки соприкосновения интересов и новые векторы взаимодействия. В частности, еще до конца португальского председательства в Совете Евросоюза наблюдались попытки рассмотреть формы участия ЕС и России в широком международном сотрудничестве на европейском континенте для преодоления негативных последствий пандемии. Однако акцент в отношениях между РФ и ЕС был сделан не на том, что объединяет обе стороны, а на том, что их разъединяет.

В середине июня Ж. Боррель представил доклад под названием «Совместное коммюнике Европарламента, Европейского Совета и Совета по отношениям ЕС — Россия»,

содержащий магистральные положения новой стратегии Брюсселя в отношении Москвы [Joint...]. Документ предполагалось обсудить и утвердить на саммите ЕС 24–25 июня. По замыслу брюссельских чиновников, тем самым как бы подводился один из главных итогов председательства Португалии в Совете Евросоюза, делалась попытка перевести диалог с Россией в более структурированную и предсказуемую плоскость [Presidência Portuguesa 2021].

Разработанная аппаратом Ж. Борреля актуализированная внешнеполитическая стратегия на российском направлении покоилась на трех основополагающих принципах: давать отпор (push back), сдерживать (constrain), вовлекать (engage). Тем самым глава дипломатической службы Евросоюза предложил своего рода стратегическую триаду: 1) решительно реагировать на «негативное поведение» Москвы; 2) ограничивать усиление российского влияния в Европе; 3) сохранять открытыми и использовать существующие каналы связи и возможности избирательного взаимодействия с Россией в тех сферах, которые представляют интерес для обеих сторон.

Понятно, что сторонники сохранения диалога с Кремлем поддержали идею «вовлечения» России в переговоры по широкому кругу глобальных и региональных тем, волнующих европейцев. Накануне саммита 24–25 июня А. Меркель и Э. Макрон высказались в пользу проведения встречи в верхах с участием В.В. Путина, рассчитывая таким образом закрепить наметившуюся после саммита РФ — США в Женеве линию на снижение открытого противостояния объединенного Запада и России [EU leaders...]. Поддержка франко-германского предложения со стороны большинства стран-членов Евросоюза могла, как минимум, затормозить дальнейшее движение ЕС и РФ по негативной спирали и, разумеется, стала бы важным внешнеполитическим успехом председательства Португалии в Совете ЕС. Однако идея А. Меркель и Э. Макрона была отвергнута, в результате чего отношения между ЕС и РФ остались в той же контрпродуктивной логике игры с нулевой суммой, когда выигрыш одного из партнеров означает проигрыш другого.

Таким образом, в период четвертого председательства Лиссабона в Совете ЕС на российском направлении в политике Евросоюза не произошло значимых положительных изменений. «Европейская усталость» оказалась сильнее здравого смысла и стремления «расшить» узкие места в международных отношениях Евросоюза.

Выступая на совместной пресс-конференции с Ш. Мишелем и А. Коштой, У. фон дер Ляйен высоко оценила итоги португальского председательства в Совете Евросоюза, особо подчеркнув роль Португалии в антикризисной политике ЕС и оперативном введении сертификатов COVID-19 — создании более комфортных условий жизни европейцев на выходе из пандемии коронавируса. И это справедливо: Лиссабон сделал все что мог в нынешней до предела напряженной геополитической обстановке, когда от него, по большому счету, мало что зависело.

Литература

- Яковлев П.П.* Трансатлантическое партнерство: контекст, значение, проблемные аспекты // Перспективы. Электронный журнал. 2016. № 4 (8). С. 25–40.
- Яковлев П.П.* Формула роста: экономика Португалии после «Революции гвоздик» // Ибероамериканские тетради. 2020. № 3. С. 74–88.
- Яковлева Н.М.* Португалия накануне президентских выборов // Ибероамериканские тетради. 2020. № 3. С. 89–100.
- Яковлева Н.М.* Три опоры российско-португальских отношений // Мировая экономика и международные отношения. 2017. Т. 61. № 10. С. 66–75.
- 2021PORTUGAL.EU. Priorities. — URL: 2021portugal.eu/en/programme/priorities/ (date of access: 03.07.2021).
- 2021PORTUGAL.EU. Results. — URL: 2021portugal.eu/en/results/ (date of access: 01.07.2021).
- Dutch PM Rutte: No place in EU for Hungary with anti-LGBT law // BBC. 24.06.2021. — URL: [bbc.com/news/world-europe-57596263](https://www.bbc.com/news/world-europe-57596263) (date of access: 28.06.2021).
- EU leaders fail to agree on a summit with Vladimir Putin // DW. 25.06.2021. — URL: [dw.com/en/eu-leaders-fail-to-agree-on-a-summit-with-vladimir-putin/a-58037408](https://www.dw.com/en/eu-leaders-fail-to-agree-on-a-summit-with-vladimir-putin/a-58037408) (date of access: 29.06.2021).
- European Council. Home — Consilium. — URL: consilium.europa.eu/en/ (date of access: 30.06.2021).
- EU-Russia relations: Commission and High Representative propose the way forward // European Commission. 16.06.2021. — URL: [EU-Russia_relations__Commission_and_High_Representative_propose_the_way_forward.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ipr_21_1111) (date of access: 23.06.2021).
- Facts and Figures about EU-Russia relations // EEAS10. European Union External Action Service. 16.06.2021. — URL: eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/92578/facts-and-figures-about-eu-russia-relations_en (date of access: 25.06.2021).
- Fernández Navarrete D.* Historia de la Unión Europea. España como estado miembro. Madrid. 2010.
- Informal meeting of heads of state or government, Porto, 7–8 May 2021 // European Council. — URL: consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2021/05/07-08/ (date of access: 13.06.2021).
- Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council on EU-Russian relations — Push back, constrain and engage // European Commission. 16.06.2021. — URL: ec.europa.eu/info/sites/default/files/joint-communication-eu-russia-relations.pdf (date of access: 26.06.2021).
- Manley Ch., Steinberg F.* The geopolitical implications of the COVID-19 pandemic and the role of the EU in the world // Real Instituto Elcano. 20.11.2020. — URL: blog.realinstitutoelcano.org/en/the-geopolitical-implications-of-the-covid-19-pandemic-and-t... (date of access: 03.06.2021).
- Milosevich-Juaristi M.* El futuro de la ampliación de la UE en los Balcanes Occidentales // Real Instituto Elcano. 25.06.2021. — URL: realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari62-2021-milosevich-futuro-ampliacion-de-ue-en-balcanes-occidentales (date of access: 30.06.2021).
- Milosevich-Juaristi M.* La nueva estrategia de la UE para Rusia: un equilibrio de debilidad // Real Instituto Elcano. 07.05.2021. — URL: realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari53-2021-milosevich-nueva-estrategia-de-la-ue-para-rusia-un-equilibrio-de-debilidad (date of access: 27.06.2021).

- Ortega A.* EEUU — UE: convergencia política, divergencia económica. 06.04.2021. — URL: blog.realinstitutoelcano.org/eeuu-ue-convergencia-politica-divergencia-economica/ (date of access: 12.06.2021).
- Portugal com 45 mil milhões para transformar economia e sociedade em 10 anos // Portugal 2020. 21.07.2020. — URL: portugal2020.pt/content/portugal-com-45-mil-milhoes-para-transformar-economia-e-sociedade-em-10-anos (date of access: 21.06.2021).
- Presidência Portuguesa 1992 // Eurocid. — URL: eurocid.mne.gov.pt/portugal-na-europa/presidencia-portuguesa-1992 (date of access: 20.06.2021).
- Presidência Portuguesa 2000 // Eurocid. — URL: eurocid.mne.gov.pt/portugal-na-europa/presidencia-portuguesa-2000 (date of access: 26.06.2021).
- Presidência Portuguesa 2007 // Eurocid. — URL: eurocid.mne.gov.pt/portugal-na-europa/presidencia-portuguesa-2007 (date of access: 23.06.2021).
- Presidência Portuguesa 2021// Eurocid. — URL: eurocid.mne.gov.pt/portugal-na-europa/presidencia-portuguesa-2021 (date of access: 29.06.2021).
- Principles, Partnership, Prosperity: EU and India launch collaboration on sustainable connectivity // European Commission. 08.05.2021. — URL: ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_2327 (date of access: 22.06.2021).
- Recommendations from the members of the TEPSA network to the incoming Portuguese Presidency. Lisbon. November, 2020.
- Sendagorta F.* Estrategias de poder. China, Estados Unidos y Europa en la era de la gran rivalidad. Madrid. 2020.
- Sixteen EU countries denounce Hungary's new anti-LGBT law // Euronews. 25.06.2021. — URL: euronews.com/2021/06/22/thirteen-eu-countries-denounce-hungary-s-new-anti-lgbt-law (date of access: 28.06.2021).
- Tavares Bravo L.* As fichas de Portugal estão no Fundo de Recuperação Europeu // Jornal Economico. 16.07.2020. — URL: jornaleconomico.sapo.pt/noticias/as-fichas-de-portugal-estao-no-fundo-de-recuperacao-europeu-614324 (date of access: 03.06.2021).
- The Porto declaration. 8 May 2021 // European Council. — URL: consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/05/08/the-porto-declaration/ (date of access: 15.06.2021).
- União Europeia dá luz verde ao Certificado Digital COVID // Comunidade Cultura eArte. 14.06.2021. — URL: comunidadeculturaearte.com/uniao-europeia-da-luz-verde-ao-certificado-digital-covid/ (date of access: 23.06.2021).
- Wise P.* Pandemic reawakens Portugal's debt crisis trauma // The Financial Times. 29.12.2020. URL: ft.com/content/a26190fe-ed4b-47b6-be9b-f28c4b8b6d8d (date of access: 01.07.2021).