



Центр «Нова Європа»
Київ

B | S | T The Black Sea Trust
for Regional Cooperation
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND

Публікація видана за підтримки
Чорноморського трасту
регіональної співпраці — проекту
Фонду Маршалла (США). Думки
та позиції, викладені у цій
публікації, є позицією авторів
та не обов'язково відображають
позицію Чорноморського трасту
регіональної співпраці — проекту
Фонду Маршалла (США).

Аналітичний коментар

 <http://neweurope.org.ua/>
 info@neweurope.org.ua

 <https://www.facebook.com/NECUkraine/>
 https://twitter.com/NEC_Ukraine
 https://t.me/n_e_c

Центр «Нова Європа», 2018

ХТО ПЕРШИЙ:

ЯКІ КРАЇНИ НАВАЖАТЬСЯ ПОРУШИТИ ЄДНІСТЬ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ЩОДО САНКЦІЙ ПРОТИ РОСІЇ?

Сергій Солодкий, Тетяна Левонюк, Катерина Зарембо

13 грудня 2018 року відбудеться засідання Європейської Ради, під час якого буде обговорюватись питання продовження секторальних санкцій щодо Росії. Деякі держави-члени ЄС, як-от Італія, вже зазначили, що продовження санкцій не повинно відбуватися в автоматичному режимі.

Представники різних країн-членів неодноразово скаржилися на те, що санкції шкодять їхнім економікам. Так, віце-прем'єр Італії Маттео Сальвіні відомий своїми гострими висловлюваннями щодо санкцій: він називає їх «соціальним, культурним та економічним абсурдом». Італійські сільськогосподарські асоціації кажуть про втрати у три мільярди євро на рік. Також на початку 2018 року прем'єри п'яти німецьких земель вимагали від федерального уряду Німеччини послабити санкції проти Росії. У Франції, Греції, Австрії, Угорщині та низці інших країн також неодноразово лунали тези про мільярдні втрати від санкцій проти Росії (чи то пак, зустрічних обмежувальних заходів, які ввела Росія проти Європейського Союзу) та необхідність зменшити санкції або й взагалі їх зняти.

Утім, аналіз відкритих даних служби Eurostat і національних служб статистики показує, що:



- Частка товарів, які 2014 року опинилися під заборною експорту до РФ, дуже незначна і становить усього 0,3% експорту ЄС-28 до третіх країн.





- ЄС успішно диверсифікував експорт агропродукції. Так, збільшення експорту агропродукції до третіх країн з ЄС-28 за 2014–2017 роки більш ніж утричі перевищило обсяг його скорочення до Росії: 18 мільярдів євро проти 5,4 мільярдів.



- **Топ-5 країн, на які найбільше вплинуло скорочення експорту до РФ у 2014–2017 роках, – Литва (5% скорочення), Естонія (4,3%), Фінляндія (4%), Словаччина (3,7%) та Латвія (2,5%), тобто ті країни, які не виступають проти**

санкцій. Натомість країни, від чиїх політиків час від часу можна почути заяви про припинення санкцій, відчували значно менше скорочення: у Німеччині – на 1,3%, в Італії – на 1%, у Франції – на 0,6%.





► У 2017 році (порівняно з 2016 роком) у 26 країнах-членах Європейського Союзу (за винятком Мальти та Хорватії) спостерігається зростання експорту до РФ. Експорт із Франції зріс на 12%, з Італії – на 16%, з Німеччини – на 17%. У середньому

зростання для ЄС-28 становить 12%. У 2018 році тенденція на зростання товарообігу з Росією для більшості країн-членів ЄС продовжилася.



Центр «Нова Європа» також проаналізував позиції тих країн, щодо яких останніми місяцями лунали найбільші застереження у питанні імовірного перегляду санкційної політики проти Росії – Італії, Угорщини та

Австрії. Обережний прогноз – у грудні 2018 року санкції проти РФ, імовірно, будуть знову продовжені на півроку.





ІТАЛІЯ: ПРОБЛЕМА №1?



Італія традиційно була одним із найактивніших критиків санкційного режиму серед держав-членів ЄС, а особливо — за уряду «жовто-зелених», тобто коаліції «Ліги» та «Руху «5 зірок». Через це деякі українські посадовці переконані: Італія — проблема №1 для збереження європейської єдності. Вона стала першою країною, яка зробила зняття санкцій проти Росії пунктом коаліційної угоди. Її віце-прем'єр, голова партії «Ліга» Маттео Сальвіні не пропускає можливості підкреслити шкоду та безрезультатність санкцій, як і необхідність їх скасувати, і встиг уже двічі з'їздити до Москви з візитом відтоді, як обійняв урядову посаду, тобто з кінця травня 2018 року.

Утім, Сальвіні не наголошує на тому, що частка забороненого Росією імпорту становить усього до 1% італійського експорту сільгосппродукції, якщо порівнювати з цифрами 2013 року. Окрім того, експорт сільгосппродукції з Італії в інші країни постійно зростав з 2013 року й у 2017 році сягнув рекордної позначки у 41 мільярд євро. При цьому частка Росії у ньому 2013 року становила усього 2%, а частка продукції під ембарго відносно усього експорту до Росії становить усього

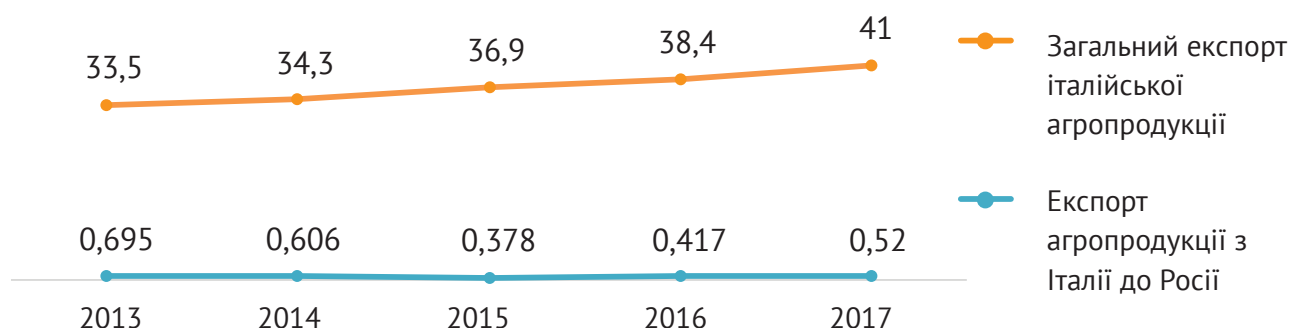
1,7%! Це означає, що навіть якби Росія скасувала контрсанкції, це не змогло б суттєво покращити італійську економіку, особливо враховуючи її орієнтацію на промисловість — Італія є другою країною ЄС за промисловою потужністю.

Навіть якби Росія скасувала контрсанкції, це не змогло б суттєво покращити італійську економіку

Варто наголосити також, що із зростанням світових цін на нафту і стабілізацією економічної ситуації в Росії у 2016 році експорт до Росії одразу зріс, зокрема з Італії. У 2017 році увесь експорт з Італії до Росії зріс на 18,9%, а експорт агропродукції — на 25,2%, попри безперервне ембарго¹. В інших галузях співпраця між Росією та Італією також інтенсивна: 2018 року під час візиту прем'єр-міністра Джузеппе Конте італійський та російський бізнеси уклали ще тринадцять контрактів загальною вартістю близько 1,5 мільярда євро, зокрема з підсанкційною компанією «Роснефть».

¹ Не всі типи сільськогосподарської продукції з ЄС перебувають під російським ембарго.

Графік 1. Експорт італійської агропродукції (мільярди, євро)²



Сальвіні має добре орієнтуватися у цих цифрах — саме тому зняття санкцій із Росії ніколи не ставало пунктом у переговорах Італії та Брюсселя щодо італійського бюджету. Навпаки, раніше, виборюючи у Брюсселя поступки, Італія «жертвувала» питанням санкцій — як, приміром, відбулося під час засідання Європейської Ради у грудні 2015 року. Є вірогідність, що у грудні 2018 року ця ситуація повториться, утім, емоційні декларації італійських лідерів про те, як сильно італійська економіка «потерпає» від санкцій, дозволяють Італії підвищувати ставки.

Виглядає так, що Італія продовжує свою політику *doppio binario* («подвійного треку») — голосних загравань із Росією та мовчазної підтримки європейської єдності, при цьому блокуючи посилення санкцій (як, наприклад, ініціативу ЄС щодо запровадження санкцій проти країн, які здійснюють кібер-атаки, коли Італія виявилася єдиною країною, яка

виступила проти³). Як віце-прем'єр та міністр внутрішніх справ, Сальвіні може дозволити собі зміцнювати свій авторитет скандальними заявами. Хоча особи, які безпосередньо відповідають за зовнішню політику, поки що подавали недвозначні сигнали про те, що санкції зберігатимуться до повного виконання мінських домовленостей. Італійські експерти зауважують також, що Італія не піде на підлив санкцій самотужки — це можливо тільки за умови наявності неформальної «антисанкційної коаліції», серед можливих «членів» якої називають, зокрема, Угорщину та Австрію. Тим часом Італія намагається проштовхнути пропозицію щодо підтримки малого та середнього бізнесу у Росії, щоб «підсолодити пігулку» та продемонструвати Кремлю свою відданість. Уважний спостерігач помітить, що італійці ведуть тонку гру: вони говорять про те, що потрібно *вести мову* про зняття санкцій, скоріше ніж вдаватись до конкретних дій.

² Джепелло: Istat, Ismea Mercati <http://www.ismeamercati.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/4593>

³ F. Guarascio, Italy resisting EU push to impose sanctions over cyberattacks. Reuters, 12 October 2018, <https://www.reuters.com/article/us-italy-russia-sanctions/italy-resisting-eu-push-to-impose-sanctions-over-cyberattacks-idUSKCN1MM2CP>



Італійці ведуть тонку гру: вони говорять про те, що потрібно вести мову про зняття санкцій, скоріше ніж вдаватись до конкретних дій.

Варто також зазначити, що красномовність італійських популістів щодо зняття санкцій навіть викликала певну напругу між Римом та Вашингтоном, аж до того, що, як повідомляють італійські ЗМІ, під питанням опинився візит Сальвіні до Сполучених Штатів⁴. Саме з цієї причини Сальвіні зустрічався з послом США до Італії Люїсом Айзенбергом невдовзі після повернення з Москви. Зважаючи на всі обставини, виглядає так, що італійський уряд не буде використовувати «карту вето» принаймні до виборів до Європейського парламенту, які відбудуться у травні 2019 року і покажуть розстановку сил у ЄС між популістами та демократами.

УГОРЩИНА: ХТО ПОЧНЕ?



Угорський уряд широко експлуатував тезу про значні втрати економіки країни від санкцій. Наразі Будапешт і Москва констатують стрімке зростання товарообігу: за дев'ять місяців 2018 року угорський товарообіг із Росією зріс на понад 30% до 5,1 млрд доларів⁵. Інколи угорські урядовці пояснюють співпрацю з Росією тим, що, мовляв, компанії Західної Європи давно підписували величезні контракти — тож чому має страждати лише угорський бізнес⁶?

Після агресії Росії проти України і запровадження санкцій в Угорщині лунали різні цифри щодо збитків — йшлося про 6-7 млрд євро. Досі урядовці, щоправда, так і не пояснили, звідки з'явилася така висока цифра, адже, як зазначалося вище, падіння товарообігу відбувалося і через зменшення купівельної спроможності самої Росії, і через падіння ціни на енергоресурси.

Варто зазначити, що контрсанкції, які запровадила Росія проти агропромислових товарів країн ЄС, стосувалися досить незначної групи угорських продуктів.

⁴ C. Lopapa, Salvinidall'ambasciatoreUsa a cercareuna 'assoluzione' dopoleuscitepro-Putin. Repubblica, 24 October 2018, https://rep.repubblica.it/pwa/generale/2018/10/24/news/salvini_dall_ambasciatore_usa_a_cercare_una_assoluzione_dopo_le_uscite_pro-putin-209805838/?refresh_ce

⁵ Статистика зовнішньої торгівлі. Товарообіг Росії і Угорщини (порівняння дев'яти перших місяців 2017 і 2018 років). <http://ru-stat.com/date-M201801-201809/RU/trade/HU>

⁶ Ministry of Foreign Affairs and Trade of Hungary, "EU-Russian economic cooperation must be restored" (MTI), November 12, 2018. <http://www.kormany.hu/en/ministry-of-foreign-affairs-and-trade/news/eu-russian-economic-cooperation-must-be-restored>



У передсанкційний 2013 рік Угорщина експортувала таких товарів до Росії на суму 78,1 млн євро⁷. Це число надзвичайно мізерне з огляду на частку, яке воно посідає в цілому експорті товарів – лише 0,4%. І це не беручи до уваги експорт угорських товарів до інших країн ЄС – інакше показник був би ще більш наближеним до 0.

Більше того, санкції не стали на заваді для розвитку активного політичного діалогу між Будапештом та Москвою. Угорщина та Росія домовилися про реалізацію масштабних проектів. Вінцем домовленостей можна вважати російський кредит у 10 млрд євро для спорудження нових енергоблоків на АЕС «Пакш». Не всі коопераційні ініціативи викликають захоплення в Угорщині. Так, 2016 року Росія взялася за модернізацію вагонів однієї з ліній метрополітену в Будапешті. Після модернізації потяги почали давати збій⁸. Серед пересічних угорців виникло запитання: «А якщо росіяни нам так і реактори АЕС в Пакші збудують? Це ж катастрофа!».

Утім, слід брати до уваги: в Угорщині досить ризиковано вважатися проросійським політиком. Віктор Орбан, який ще 2009 року започаткував політику «Відкриття Сходу», постійно наголошує, що його політика відповідає насамперед інтересам Угорщини. Угорське суспільство досить критично налаштоване до політики Володимира Путіна:

майже половина угорців (48%) не згодні з його політикою, погоджується з його підходами лише третина (33%)⁹.

В Угорщині досить ризиковано вважатися проросійським політиком

Представники угорської влади давно говорять про необхідність перегляду санкцій. Однак досі Будапешт утримувався від ветовання обмежувальних заходів ЄС. Угорська влада навряд чи сама буде ініціювати перегляд санкційної політики, однак цілком може долучитися до табору «санкційних убивць». Головне питання: хто зробить перший крок?

Прем'єр-міністр Віктор Орбан може критикувати санкції, однак навряд чи піде проти всього Євросоюзу у цьому питанні. Тим більше, що угорська влада зараз не в кращій кондиції, аби висловлювати умови іншим країнам ЄС. Вона потрапила під жорстку критику партнерів, оскільки має проблеми з основоположними цінностями ЄС¹⁰. Йдеться також і про невдоволення колег у рамках Європейської народної партії (ЄПП), у якій значна кількість політиків ставиться критично до правлячої в Угорщині партії «Фідес». Наразі гостро обговорюється питання членства цієї партії

⁷ Korhonen, L., Simola, H., and Solanko, L., "Sanctions, counter-sanctions and Russia – Effects on economy, trade and finance", Bank of Finland, Institute for Economies in Transition, BOFIT Policy Brief 2018 No. 4. <https://helda.helsinki.fi/bof/bitstream/handle/123456789/15510/bpb0418.pdf?sequence=1>

⁸ Tages Anzeiger, 'Die Metro des Teufels', June 29, 2017. <https://blog.tagesanzeiger.ch/welttheater/index.php/38907/die-metro-des-teufels/>

⁹ Globsec Trends 2018, Central Europe: One Region, Different Perspectives. <https://www.globsec.org/wp-content/uploads/2018/05/GLOBSEC-Trends-2018.pdf>

¹⁰ European Parliament, "Rule of law in Hungary: Parliament calls on the EU to act", September 12, 2018. <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20180906IPR12104/rule-of-law-in-hungary-parliament-calls-on-the-eu-to-act>



в ЄПП перед виборами до Європарламенту, які відбудуться в травні 2019 року¹¹.

Варто також враховувати американський чинник – угорський прем'єр намагається налагодити відносини зі Штатами, які запровадили щодо Росії жорсткий санкційний режим. Будь-які намагання Будапешта ветоувати європейські санкції можуть викликати запитання у США.

АВСТРІЯ: ВИМУШЕНА ПРОЄВРОПЕЙСЬКІСТЬ



Вплив антиросійських санкцій ЄС та контрсанкцій Росії на економіку Австрії став предметом активних суперечок відразу після їх запровадження. Втім, якщо говорити про скорочення австрійського експорту в Росію, то у досанкційному 2013 році він становив 3,2 % від загального експорту Австрії, а у 2017 році – 1,5%¹². Відповідно, Росія не була і в десятці ключових торговельних партнерів Австрії.

Коли 2017 року ціни на нафту підвищилися, експорт Австрії, як і більшості країн ЄС, до РФ в

2016–2017 рр. виріс на 242,5 млн євро, інакше кажучи на 11%¹³.

Більше того, в експорті з Австрії до Росії переважають машини та обладнання, хімічна продукція та оброблені товари. Тому російське ембарго на імпорт низки агропромислових товарів не зашкодило економіці Австрії. Частка товарів, які підпали під режим контрсанкцій, 2013 року становила лише 0,3% від загального сільськогосподарського експорту Австрії у треті країни¹⁴. Варто відзначити і результати диверсифікації торговельних партнерів у період 2013–2017 рр. – збільшення обсягів експорту до КНР на 1,2 млрд євро, США на 2,7 млрд євро та інших цілком перекирило скорочення торгівлі з Росією¹⁵.

Суттєвим аспектом є високий рівень енергетичної залежності Австрії із співвідношенням імпорту у 2014 році – 65,8%¹⁶. Якраз тут антиросійські санкції ЄС не є критичними, враховуючи приклад подовження австрійським нафтогазовим концерном OMV, учасником проекту «Північний потік 2», контракту на поставку російського газу до 2040 року. Більше хвилювань, імовірно, викликають можливі санкції США проти Росії, пов'язані з цим проектом.

Загалом, принцип “business as usual” не втрачає своєї ваги. Яскравим прикладом є діяльність Raiffeisen Bank, Doppelmayr або Strabag

¹¹ Fortuna, G., ‘EPP warns Orbán, but Fidesz still influences the line,’ EURACTIV.com, November 8, 2018. <https://www.euractiv.com/section/eu-elections-2019/news/epp-warned-orban-publicly-but-fidesz-still-influences-the-line/>

¹² Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/newxtweb/>

¹³ Там само.

¹⁴ Korhonen, L., Simola, H., and Solanko, L., “Sanctions, counter-sanctions and Russia – Effects on economy, trade and finance”, Bank of Finland, Institute for Economies in Transition, BOFIT Policy Brief 2018 No. 4. <https://helda.helsinki.fi/bof/bitstream/handle/123456789/15510/bpb0418.pdf?sequence=1>

¹⁵ Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/newxtweb/>

¹⁶ Energy dependence, https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=t2020_rd320&plugin=1



(одного із найбільших будівельних концернів Європи), які продовжують плідну співпрацю з російськими партнерами. Таким чином, антиросійські санкції ЄС не завдають суттєвих втрат економіці Австрії.

Попри висловлювання деяких австрійських політиків, переважно представників Партії Свободи, економічних експертів та бізнесменів, Австрія солідарна з європейськими партнерами щодо продовження санкцій проти Росії. Така послідовна позиція зумовлена наступними факторами.

Із моменту формування коаліційного уряду Австрії на чолі з Себастьяном Курцом була обрана послідовна лінія поведінки щодо санкцій, яка полягає у всебічній підтримці європейської політики — поки не буде успіхів у реалізації Мінських домовленостей. Підтримка санкцій з боку офіційного Відня триває, попри тісні відносини керівництва Австрії з російськими партнерами (аж до відвідування російським президентом весілля голови МЗС Австрії), а також потужне корпоративне лобі за зняття санкцій.

Австрійському канцлеру вдалося домовитися з партнерами по коаліції — євроскептичною Партією свободи — та зберегти передбачуваний політичний курс країни.

Австрійському канцлеру вдалося домовитися з партнерами по коаліції - євроскептичною Партією свободи, яка, до речі, має договір з «Єдиною Росією», та зберегти передбачуваний політичний курс країни. Тому висловлювання лідера Партії свободи та віце-канцлера Ханса-Крістіана Штрахе щодо скасування санкцій (у передвиборчих виступах він навіть підтримував російську анексію Криму) не є ілюстрацією

офіційної позиції Австрії, тимчасом як сам канцлер або президент Австрії жодного разу не виступали з подібною позицією.

Не менш важливим фактором є головування Австрії в ЄС, під час якого уряд не збирається підривати свій авторитет антиєвропейськими діями. Результати головування мають стати особистим успіхом Себастьяна Курца і підняти його рейтинг, логічно підсумувавши перший рік його роботи. Австрія також підтримала запровадження санкцій проти Італії, якщо та не змінить бюджет на 2019 рік — такий крок, відповідно, зменшує шанси на партнерство двох країн щодо скасування обмежувальних заходів щодо Росії.

Нещодавня історія зі шпигунським скандалом не додасть правлячим колам Австрії натхнення для кроків назустріч Росії. Втім, не варто говорити про якусь суттєву зміну ставлення австрійців до Росії в короткостроковій перспективі. Скасування офіційного візиту очільниці МЗС Карен Кнайсль до Росії 2-3 грудня та гучні заяви Себастьяна Курца щодо скандалу скоріше стали публічною демонстрацією, що Австрія не така близька до Росії, як може здаватися. Попри це, скандал тримався на шпальтах австрійських ЗМІ протягом буквально трьох днів, а підозрюваний полковник армії навіть не повинен триматися під вартою під час судового розгляду¹⁷. Вже в одному з останніх виступів Себастьян Курц

¹⁷ The Moscow Times, Austrian Court Orders Release of Suspected Russian Spy Pending Trial, 13.11.2018. <https://themoscowtimes.com/news/austrian-court-orders-release-of-suspected-russian-spy-pending-trial-63480>

які країни наважаться порушити єдність Європейського Союзу щодо санкцій проти Росії?



зазначив, що Австрія продовжить подальший діалог із Москвою¹⁸.

**Історія зі шпигунським скандалом
не додасть правлячим колам Австрії
натхнення для кроків назустріч Росії.**

Разом з тим, ситуація для перегляду санкцій залишається несприятливою — після атаки Росії на українські кораблі у Керченській протоці міністр Карен Кнайсль вже оголосила, що не виключає нових санкцій проти Росії.

¹⁸ AD HOC NEWS, *Austria intends to continue further dialogue with Moscow despite the spy scandal, Austrian Chancellor Sebastian Kurtz said during a news conference, 14.11.2018.* <https://www.ad-hoc-news.de/sonstige/austria-intends-to-continue-further-dialogue-with-moscow-despite-the-spy/57852638>



ДЛЯ НОТАТОК





Центр «Нова Європа»
Київ