

Гармонизация с санкционной политикой ЕС: оценка последствий для Исландии¹

С.Б. Давранова

Давранова Сабина Бобыровна – аналитик Центра средиземноморских исследований факультета мировой экономики и мировой политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ); Россия, 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20; sbdavranova@hse.ru; ORCID: 0009-0007-4174-8348

Аннотация

Наращение санкционных усилий европейской дипломатии в последние годы формирует новый угол зрения на политику соседства Европейского союза, поскольку одним из параметров результативности санкционной политики ЕС является так называемое региональное лидерство – факт присоединения к санкционным режимам Союза стран вне ЕС. Сложившийся в Европе академический дискурс по теме оценивает результативность санкционной политики по этому параметру крайне высоко. Однако что, в сущности, находится за фасадом постулируемых успехов регионального лидерства? В настоящей статье автор задает этот вопрос применительно к Исландии – стране, которая обладает повышенной уязвимостью перед лицом внешних вызовов и которая понесла несопоставимо высокие издержки от гармонизации своей внешней политики с антироссийскими санкциями Европейского союза.

Опираясь на теоретико-методологические рамки теории убежища, данное исследование документирует негативные политические и экономические последствия, с которыми столкнулась Исландия, и показывает, что в целеполагании санкционной политики ЕС нет таких категорий, как учет и нивелирование возможных издержек для аффилированных стран. В исландском случае это, в свою очередь, ведет к переформатированию и поляризации сложившейся экосистемы взаимоотношений в Евроатлантике, поскольку издержки, которые несет Исландия от гармонизации с политикой ЕС, большей частью компенсируются Соединенными Штатами, хотя традиционно США несли ответственность за военную, а не экономическую протекцию Исландии. Сложившаяся в условиях санкций международно-политическая ситуация закладывает предпосылки для возможной напряженности в отношениях Исландии с ЕС и усиления американского направления в ее внешней политике, выстраиваемой на балансировании между ЕС и США. Тем не менее, несмотря на эту напряженность, Исландия продолжит синхронизацию с санкционными режимами Европейского союза, поскольку другие опции либо чреватые еще большими издержками (синхронизация с санкционной политикой США, которая существенно жестче, чем в ЕС), либо нереализуемы в международных реалиях после начала СВО (выработка собственного санкционного режима).

Ключевые слова: санкционная политика, Исландия, региональное лидерство ЕС, теория убежища, российско-европейские отношения, Евроатлантика

Для цитирования: Давранова С.Б. Гармонизация с санкционной политикой ЕС: оценка последствий для Исландии // Вестник международных организаций. 2024. Т. 19. № 4. С. 61–74 (на русском и английском языках). doi:10.17323/1996-7845-2024-04-04

¹ Статья поступила в редакцию 14.04.2024.

Введение

Нарращение санкционных усилий европейской дипломатии в последние годы формирует новый угол зрения на политику соседства Европейского союза. Одним из параметров, по которому оценивается результативность санкционной политики, является так называемое региональное лидерство [Cardwell, Moret, 2023], под которым понимается факт присоединения к санкционным режимам ЕС третьих стран, состоящих с ним в ассоциативных отношениях той или иной формы (например, страны-кандидаты или договаривающиеся стороны глубоких и всеобъемлющих соглашений). В этом смысле недоработками внешней политики ЕС считаются санкционный нейтралитет Грузии, Сербии и Боснии и Герцеговины, а достижениями – присоединение к антироссийским санкциям таких стран вне ЕС, как Албания, Северная Македония, Черногория, а также североевропейских стран – членов Европейской экономической зоны (ЕЭЗ) – Исландии и Норвегии.

Разумеется, санкционная политика может вызывать непредвиденные последствия для страны-инициатора. Эту тему западное академическое сообщество старается обходить, особенно когда речь идет о санкциях в отношении России. Но в наиболее сложной ситуации оказываются государства, вынужденные играть по правилам ЕС и не имеющие при этом непосредственной возможности оказать влияние на процесс их выработки. Это поднимает вопрос о том, что, в сущности, находится за фасадом постулируемых успехов «регионального лидерства» ЕС в области санкций? В данном исследовании автор задает этот вопрос применительно к Исландии – стране, которая обладает повышенной уязвимостью перед лицом внешних вызовов (см. первую часть этой работы) и потому, как считается, понесла несопоставимо высокие издержки от санкционной политики, что еще больше заостряет вопрос ее взаимоотношений с ЕС.

Исследовательское поле по рассматриваемой теме представлено довольно небольшим числом работ и авторов. В работах П. Кардвелла [2015; 2016], В. Сипа и П. Ван Элсувеге [2020], И. Тимофеева [2021] задокументированы случаи, когда третьи страны следовали санкциям, установленным ЕС. Наиболее всеохватный на сегодняшний день сравнительный анализ по разным аффилированным с ЕС странам и разным санкционным режимам проведен в работе П. Кардвелла и Э. Морет [2023]. На основании этого анализа делается вывод о том, что ЕС не только вполне успешно справляется с задачей «регионального лидерства», но и выказывает амбиции и претензии на «глобальное лидерство» в политике санкций. Однако излишняя фокусировка на количественных показателях «регионального лидерства» оставляет за бортом качественное наполнение вопроса: учитываются ли при формировании санкционного курса потенциальные издержки для аффилированных стран, предлагаются ли способы их нивелирования (в равной степени как для стран-членов) или же под таким углом вопрос в принципе не учитывается в целеполагании санкционной политики ЕС? Несмотря на то что исландский кейс не освещен в литературе широко, в пользу второй гипотезы свидетельствуют немногочисленные исследования страноведов и регионоведов по Северной Европе, документирующие высокие издержки санкционной политики, с которыми столкнулась Исландия [Hellquist, 2016; Zhuravel', 2017; Thorhallsson, Gunnarsson, 2017].

Научная новизна данного исследования состоит в двух аспектах. Во-первых, на основе не введенных в научный оборот статистических данных уточняются и обновляются предыдущие выводы о среднесрочных последствиях присоединения Исландии к антироссийским санкционным режимам ЕС. В работе показано, что из-за накопительного эффекта экономические издержки для Исландии могут быть гораздо выше, чем предполагалось, особенно после усиления санкций на фоне СВО. Кроме того, опира-

ясь на теоретико-методологические рамки теории убежища (shelter theory), исследование показывает, какую роль Россия занимала в системе координат внешней политики Исландии, и как теперь сужается пространство для внешнеполитического маневра этой страны в Евроатлантике. Исландский кейс ставит под сомнение существующий академический дискурс об успешности «регионального лидерства» ЕС в области санкций. Во-вторых, исландский кейс уникален тем, что в политическом ландшафте страны присутствовали значимые, немаргинальные политические силы, которые лоббировали снятие санкций. Данное исследование объясняет, почему они не смогли добиться своих целей, и фиксирует, в какой точке они находятся сейчас, актуализируя имеющееся знание по теме в соответствии с новыми реалиями международной политики после начала СВО.

Место Исландии в евро-атлантической системе координат

Исландию можно отнести к малым государствам. Внешнеполитическое поведение подобных стран чаще всего объясняют через теорию убежища (shelter theory) [Thorhallsson, 2018]: малые страны стремятся найти внешнюю протекцию (убежище) у более крупных государств, региональных блоков или международных институтов, чтобы компенсировать дефекты своего небольшого размера и обеспечить тем самым выживание и процветание на международной арене. Концепция различает политическое (военная, дипломатическая, административная поддержка), экономическое (кредиты, помощь, торговые преференции) и социетальное убежище (социокультурные транзакции между центром и периферией). Факт предоставления убежища не всегда означает, что реципиент находится в абсолютном выигрыше, а донор действует из альтруистских побуждений. Убежище, хоть под ним и понимается совокупность благоприятных для реципиента факторов, имеет свою цену, как правило, в виде потери автономии над контролем за ресурсами, потери свободы политического маневра и выбора. В связи с этим сама необходимость в убежище обосновывается, как правило, общим соотношением прибыли, затрат и рисков, а государству-реципиенту приходится балансировать между автономией и зависимостью при принятии политических решений. Приняв за основу эти ключевые положения теории убежища, рассмотрим важнейшие вводные параметры внешней политики Исландии.

Во-первых, это удаленное малонаселенное островное государство в северной части Атлантики, географическое положение которого обладает высокой стратегической значимостью. В годы холодной войны отсюда управлялись радарные установки для наблюдения за советскими подлодками в Атлантике. Мимо нее проходит важный для зерновой торговли сезонный морской путь «Арктический мост», связывающий порты Мурманск и Черчилл. Страна обеспечивает непрерывное наблюдение за морским дном, где пролегают подводные кабели связи между Европой и Америкой. Наконец, благодаря дешевой электроэнергии, вырабатываемой на возобновляемых источниках, Исландия стала привлекательной точкой для компаний-СХД (серверов хранения данных), что делает ее важным элементом криптовалютной экономики.

Во-вторых, в военно-политическом плане у Исландии нет собственного оборонного потенциала. Обеспечение безопасности страны отдано полностью под зонтик США в соответствии с двусторонним Соглашением об обороне 1951 г. [Department of State, 2017]. Основная точка базирования иностранных войск — авиабаза Кефлавик в 40 км от столицы. При этом история американо-исландских отношений в области безопасности насчитывает ряд довольно болезненных фактов. После распада СССР военное значение Исландии уменьшилось, и американцы рассматривали возможность

вывода своих войск из страны. Исландская дипломатия тогда пригрозила разрывом Соглашения 1951 г., требуя обеспечения хотя бы минимальной защиты острову и соблюдения союзнических обязательств [Ingimundarson, 2009]. В качестве компромисса было решено оставить на территории страны несколько реактивных истребителей, которые с 1990-х годов продолжали обслуживать США (вне рамок НАТО). В начале 2000-х годов американцы вновь подняли вопрос консервирования военной базы в Кефлавике [Ingimundarson, 2009]. Исландия тогда надеялась, что, приняв участие в операциях США в Афганистане и Ираке, в качестве «вознаграждения» она получит сохранение базы, но это помогло лишь на четыре года отсрочить решение. В 2006 г. американское военное присутствие на острове было свернуто под предлогом оптимизации расходов на оборону, несмотря на то, что правительство Исландии предлагало взять часть расходов на себя [New York Times, 2006]. Это вызвало заметное охлаждение двусторонних отношений. В качестве альтернативы в 2008 г. Исландии была предложена программа патрулирования союзниками по НАТО ее воздушного пространства – «Исландская воздушная полиция». И только в 2016 г. американские военные расконсервировали базу в Кефлавике, что стало следствием намерения США дать четкий сигнал России в посткрымской системе координат трансатлантической безопасности. Адмирал ВМС США в отставке Д.Г. Фогго III (бывший командующий Шестым флотом) заявил по этому поводу: «Поскольку российские подводные лодки теперь несут загоризонтные ракеты “Калибр” с дальностью действия, которая угрожает каждой европейской столице, нам нужно знать, где находятся пусковые установки для этих систем вооружения... Знание этого дает чувство безопасности» (цит. по: [Eckstein, 2018]).

В-третьих, несмотря на то что Исландия относится к развитым экономикам мира (3-е место в Европе по индексу человеческого развития ООН), как и у всех других малых государств, налицо ее высокая зависимость от внешней конъюнктуры, что увеличивает риски волатильности. Экономический кризис 2008 г. обернулся для страны суверенным дефолтом – событием, крайне редким для развитых экономик. Предшествовавший кризису искусственно раздутый бум банковских заимствований приобрел экстремальные диспропорции в маленькой исландской экономике [Korolev, 2012]. Как отмечают экономисты Ф. Багус и Д. Хоуден [2011], население тогда могло столкнуться с угрозой физического голода и нехваткой лекарств, если бы не помощь скандинавских стран. Исландия даже решилась на ловкую дипломатическую манипуляцию, которую несколько лет спустя повторила Греция, оказавшись в похожем положении: начать переговоры с Москвой о предоставлении кредита, чтобы смягчить давление со стороны союзников и МВФ [Migunov, 2018].

Одну из причин, по которым малые государства стремятся найти внешнюю протекцию, а не изолируются, можно обосновать экономически. Узкая емкость внутреннего рынка располагает к тому, чтобы концентрировать экономическую деятельность на производстве ограниченного числа экспортных товаров (для достижения эффекта масштаба), что делает их более зависимыми от международной торговли по сравнению с другими [Katzenstein, 1985]. Следовательно, в немалой степени их процветание связано с экономическими успехами соседей и готовностью последних предоставить льготный доступ на свой рынок.

Для Исландии такими стержневыми экспортно ориентированными секторами стали выплавка алюминия (с 2000 г.) и рыболовство, совокупная доля которых в стоимости экспорта страны за 2010–2022 гг. в среднем составляла 74%². При этом вклады

² Представленные здесь и далее в статье показатели товарооборота являются расчетами автора на основе статистических данных ITC Trade Map, если не указан другой источник.

обоих секторов примерно равны. Алюминиевый сектор представлен несколькими североамериканскими компаниями, которые разместили свои энергоемкие производства в Исландии в 1990–2000-е годы из-за дешевой электроэнергии и низкой ставки налога на прибыль [Appelbaum, 2017]. Их появление в социально-экономическом ландшафте страны было прямым результатом правительственной политики по диверсификации источников экономического роста. Что касается традиционного сектора исландской экономики – рыболовства, хотя национальная статистика этого не отражает, поскольку учитывает только прямой вклад отрасли в ВВП (от 5 до 10% по разным оценкам), его реальная добавленная стоимость, по оценкам экономистов, может быть в 2 раза выше [Sigfusson, Arnason, Morrissey, 2012]. Дело в том, что вокруг него сформировался широкий круг обслуживающих компаний в других видах производственной деятельности (от производства текстиля до механического оборудования, от обслуживания портов до государственного администрирования), что позволяет говорить о наличии полноценного отраслевого кластера. Высоким влиянием рыболовецкого лобби, как правило, объясняют важнейшие из внешнеполитических решений страны, такие как нежелание вступить в Европейский союз³, общая рыболовная политика которого не согласуется с национальными интересами Исландии [Ingebritsen, 1998; Kristinsson, Thorhallsson, 2004].

Наконец, *в-четвертых*, важно понимать, что в историческом плане это относительно молодое государство. История современной исландской государственности (как республики) начинается с 1944 г. – момента обретения полной независимости вопреки воле своей бывшей «метрополии» – Дании, находившейся в то время под нацистской оккупацией. Парадоксально, но современная политическая идентичность Исландии, несмотря на то что это развитая европейская страна, во многом представляет собой постколониальный конструкт. В политическом дискурсе огромное место занимают: а) националистические нарративы о необходимости «защитить суверенитет» от внешних элементов, под которым нередко подразумевается так называемая *чистота нации и языка* [Loftsdóttir, 2010; Bergmann, 2014; Nagornaja, 2015]; б) романтизация «золотого века» – прославление славного прошлого викингов, когда страна не находилась под «иностранным гнетом»; и в) всевозможное мифотворчество, пронизывающее национальный дух и коллективное самовосприятие. Этот нематериальный контекст, ставший предметом изучения конструктивистских работ, помогает глубже раскрыть многие аспекты внешней политики страны, включая нежелание присоединиться к ЕС – потенциальному «колонизатору», угрожающему национальной идее.

Тем не менее было бы ошибочным рассматривать Исландию вне контекста европейских интеграционных процессов. В 1994 г. ЕАСТ (в лице Норвегии, Исландии и Лихтенштейна) заключила соглашение с ЕС о создании Европейской экономической зоны (ЕЭЗ) – единого регулятивного пространства, в рамках которого формально и неформально гармонируется большая часть направлений политики стран, за исключением сельского хозяйства и рыболовства. ЕС занимает около 66% в географической структуре экспорта Исландии, для экспорта исландского алюминия рыночная доля ЕС еще выше – более 90%. Нередко ЕЭЗ рассматривается как один из шаблонов дифференцированной/гибкой интеграции в Европе. Однако аффилиация с ЕС через членство в ЕЭЗ создает ситуацию демократического дефицита: демократически избранным

³ Как известно, среди пятерки североамериканских стран Исландия последней подала заявку на вступление в ЕС в 2009 г. – шаг, на который решилось недавно пришедшее к власти в стране левое правительство на фоне социально-экономических потрясений в результате вышеупомянутого суверенного дефолта. Однако по мере того, как шок от этих потрясений улегся, решение вступить в ЕС столкнулось со шквалом критики со стороны широкой общественности, настроенной евроскептически.

политикам и депутатам зачастую приходится механически штамповать законопроекты, принятые в Брюсселе. Таким образом, административная система ЕС, по сути, бросает вызов нормотворчеству и административному суверенитету на национальном уровне.

Вышеизложенные параметры — география, военно-политический потенциал, специфика местной экономики, уникальная политическая идентичность и институционально-правовые основы ЕЭЗ — это, разумеется, не все, но важнейшие рамочные факторы, определяющие внешнюю политику страны. Примеряя к ней лекала теории убежища, можно сделать два вывода. Во-первых, нет международного актора, который единолично предоставляет Исландии все виды убежища. В протекции от так называемого коллективного Запада прослеживается относительно четкое разделение труда. Военное убежище обеспечивается США и НАТО, но в периоды отсутствия предполагаемой российской угрозы эта протекция была ослаблена, что болезненно воспринималось в Исландии. Экономическое убежище — это доступ на рынки ЕС и Великобритании, а также с 2000-х годов американские инвестиции в алюминиевую отрасль, которая ориентирована на эти рынки. Дипломатическую поддержку в условиях ограниченных административных ресурсов страны, особенно на площадках международных организаций, Исландии, как правило, оказывают соседние страны Северной Европы. В социокультурном плане особая политическая идентичность страны накладывает предел ее «социализации» в Европе (например, нежелание вступать в ЕС). Во-вторых, в такой системе координат логичной представляется внешнеполитическая стратегия Исландии, направленная на диверсификацию источников своей протекции. Под диверсификацией подразумевается не стремление размыть ответственность между разными акторами, а при сохранении «ядра» убежища (то есть американской военной базы, доступа на рынок ЕС и административной поддержки стран Северной Европы) найти его потенциально слабые места и укрепить за счет других акторов. Таким актором могла быть и Россия, место которой в исландской внешнеполитической системе координат определено в следующей части работы.

Последствия присоединения Исландии к антироссийским санкционным режимам ЕС

После распада СССР двусторонние российско-исландские отношения развивались в конструктивной и дружелюбной тональности, заданной Декларацией 1994 г. об основах отношений между странами, и Декларацией о партнерстве и модернизации 2011 г. Кроме того, нормативно-правовая база развивалась в сфере рыболовства и геотермальной энергетики. До 2022 г. страны сотрудничали на площадках региональных организаций (Арктический Совет, Совет государств Балтийского моря и др.) и целого ряда международных рыбохозяйственных организаций. Развивались побратимские связи между Москвой и Рейкьявиком, Мурманском и Акюрейри (в настоящее время расторгнуты по инициативе исландской стороны). Но наиболее важным пластом российско-исландских отношений было торгово-экономическое взаимодействие.

В отдельные годы Россия была основным поставщиком необработанного алюминия для исландской промышленности: 2014 г. (50% импорта), 2018 г. (55%), 2019 г. (82%), 2021 г. (75%), 2022 г. (28%). Доля других стран в импорте этой продукции была незначительна. В настоящее время поставки продолжают, так как санкционный режим ЕС не распространяется на первичный металл, используемый как сырье, хотя некоторые крупные европейские отраслевые ассоциации лоббируют такое эмбарго [Desai, 2024]. Также с середины 2000-х годов постепенно возрастало значение России как

рынка сбыта исландской рыбной продукции. Если в 2003 г. рыночная доля России составляла 0,26% от совокупной стоимости экспорта, то в 2014 г. Россия стала вторым по значимости экспортным направлением (11,42%) после Великобритании (14,88%).

С украинским кризисом началась деградация двусторонних отношений. 18 марта 2014 г. Исландия присоединилась к санкциям ЕС против России [Ministry of Foreign Affairs, 2014]. Формально соглашение о ЕЭЗ не охватывает сферу внешней политики, но в рамках политического диалога Исландия, как правило, гармонизирует свою позицию с ЕС. Довольно быстрое присоединение Исландии к санкциям говорит о том, что руководство действовало по привычным для себя политическим паттернам. Однако с введением в августе 2015 г. российских контрсанкций против Исландии [Government of the Russian Federation, 2015], которые закрыли доступ на российский рынок для рыбной продукции, в исландском обществе проявились разногласия. Рыболовецкое лобби, в первую очередь отраслевая ассоциация Fisheries Iceland (SFS), агитировало правительство снять санкции. Агитация сопровождалась довольно резонансной медийной кампанией, что вызвало разногласия в правительственной коалиции – между Партией независимости и Прогрессивной партией, выступающей за интересы сельскохозяйственного сектора. Как отмечают Б. Торхальсон и П. Гуннарсон [2017], под давлением заинтересованных групп правительство начало рассматривать возможность выхода из санкционного режима ЕС, но в итоге решило продолжить имплементацию санкций без формального присоединения к внешнеполитическим декларациям Союза, хотя об этом не было объявлено публично.

После введения российских контрсанкций Исландия попыталась диверсифицировать свои рынки сбыта, например двукратно увеличилось ее присутствие на китайском рынке, был также небольшой всплеск поставок в Белоруссию. Но, несмотря на это, данные о торговле рыбной продукцией в натуральном выражении показывают, что компенсировать потерянный российский рынок Исландии не удалось. Средний объем экспортных поставок по таможенной группе 0303 (рыба замороженная, за исключением филе) до контрсанкций превышал 240 тыс. тонн в год, после – упал до 150 тыс. тонн в год. До контрсанкций 85% этих поставок направлялись в Россию. Общая статистика по товарной группе 03 (все виды рыбы и морепродуктов) в стоимостном выражении этого проседания не отражает, что объясняется ростом цен на рыбную продукцию в целом и незначительным наращением экспорта по другим подгруппам в рамках таможенного кода 03. Примечательно, что разные заинтересованные стороны не сходятся в своих оценках последствий российских контрсанкций: исландское правительство заявляет, что издержки составляют 1% ВВП [Zhuravel', 2017], рыболовецкое лобби – 5% [Prohогоv, 2015]. Тем не менее не стоит недооценивать последствия потери российского рынка. Речь в данном случае идет не только об упущенных возможностях, но и о том, что инвестиции в рыболовные и перерабатывающие мощности, то есть в базовую отрасль экономики, рассматривались как важнейший элемент посткризисного восстановления Исландии после суверенного дефолта.

Вплоть до пандемии сальдо торгового баланса с Россией оставалось положительным для Исландии и до санкций вносило существенный вклад в общий торговый баланс этой страны (табл. 1). Например, в 2012 г. профицит от торговли с Россией составлял 54% от общего профицита Исландии. С 2013 г. в исландском торговом балансе начинаются дефицитные годы, но даже тогда профицит от торговли с Россией существенно смягчал общий дефицит, а с 2016 г. его отрицательные показатели переместились из шестизначных значений в семизначные. Такая ситуация довольно опасна для небольшой исландской экономики: накануне дефолта 2009 г. высокие значения торгового дефицита привели к накоплению рекордно высокого уровня внешнего долга

страны, что усугубило кризис. Данные табл. 2 позволяют увидеть, что с 2018 г. вновь начинается медленный, но стабильный рост внешнего долга Исландии.

Таблица 1. Торговый баланс Исландии, долл. США

Год	В целом	В торговле с Россией
2010	688740	72714
2011	503031	125391
2012	291526	157489
2013	-21533	133029
2014	-320619	227507
2015	-561727	79870
2016	-1248528	10432
2017	-2095750	49353
2018	-2099537	17773
2019	-1329195	26307
2020	-1115307	858
2021	-1865249	-13473
2022	-2340326	-28047

Источник: ITC Trade Map.

Таблица 2. Внешний долг Исландии

Год	Внешний долг, млн исландских крон
2009	15,7
2010	13,9
2011	13,7
2012	13,2
2013	12,4
2014	12,4
2015	11,7 (К3), 3,94 (К4)
2016	2,93
2017	2,34
2018	2,34
2019	2,36
2020	2,49
2021	2,81
2022	2,99
2023	3,97

Источник: Central Bank of Iceland.

В табл. 2 также заметна любопытная статистическая аномалия. Видно, что в первые посткризисные годы значения внешнего долга оставались высокими и резко упали почти на 8 млн крон между 3-м и 4-м кварталами 2015 г., что хронологически совпадает с периодом, когда были введены российские контрсанкции. Чтобы объяснить эту аномалию в данных, важно понимать контекст посткризисного восстановления в Исландии. Высокие значения внешнего долга — это результат того, что под финансовые гарантии скандинавских стран МВФ позволил Исландии отсрочить бюджетную консолидацию, а не требовал проводить ее в одночасье после кризиса, что обошлось бы налогоплательщикам в 75% ВВП [IMF, 2018]. При этом в рамках антикризисной политики была нетипично проведена рекапитализация трех крупнейших банков Исландии: их внутренние активы и обязательства по решению правительства были переданы в собственность вновь созданных банков-правопреемников (*estates*)⁴, и вместе с тем был организован строгий контроль за движением капитала, что на протяжении нескольких лет оставалось предметом разногласий в правительстве. Именно со второй половины 2015 г. правительство начало поднимать вопрос снятия контроля, но, чтобы подстраховать финансовую систему от возможного риска резкого оттока капитала, в 2015–2017 гг. был принят ряд мер, позволивших Исландии сначала расплатиться по внешним долгам, а затем проводить либерализацию движения капитала. Одной из этих мер в начале 2016 г. стала добровольная передача американскими хедж-фондами Исландии активов на сумму 2,8 млрд долл. без требования какой-либо компенсации [Baldursson, Portes, Thorlaksson, 2019]. Таким образом, болезненный, но локальный вопрос потери российского рынка в повестке был перебит гораздо более серьезным для экономики страны вопросом. Отход Исландии от политики санкций в этот момент мог бы испортить отношения с союзниками и осложнить финальное оздоровление финансовой системы в стране.

После начала СВО российско-исландские отношения достигли своего исторического минимума. Исландский санкционный режим полностью гармонизирован с санкционным режимом ЕС. Товаропоток из Исландии в Россию упал с 36 тыс. долл. до 2 тыс. долл., из России в Исландию — с 50 тыс. долл. до 30 тыс. долл. Взаимодействие на международных площадках либо сведено к минимуму, либо свернуто. Кроме того, в 2022 г. Исландия закрыла доступ к своим водам для российских рыбаков, и в то же время истек срок действия лицензии для исландских рыбаков на добычу рыбы в российских водах, где за последние 12 лет в среднем они вылавливали 6,7 тыс. тонн рыбы в год (8,3% всего улова за пределами исландских территориальных вод и около 1% от общего объема улова), а средняя годовая стоимость вылова составляла около 2 млрд исландских крон [Statistics Iceland, n.d.]. Отныне главным предметом недовольства рыболовецкого лобби является нежелание правительства садиться за стол переговоров с Россией, чтобы решить этот вопрос, и неспособность получить дополнительные квоты у Норвегии, чтобы компенсировать потерянный улов из российской ИЭЗ [Seljan, 2023]. На фоне активизации критики правительственной политики вышеупомянутой отраслевой ассоциацией SFS, в августе 2023 г. исландское правительство решило закрыть посольство в Москве, объясняя это высокими издержками для ограниченной в ресурсах дипломатической службы страны [Tairov, 2023].

⁴ Одним из видов активов старых банков были оставленные под залог бессрочные квоты на вылов рыбы, принадлежащие крупнейшим судовладельческим компаниям. Правительству было важно любой ценой не допустить попадания этих активов в руки иностранных кредиторов, что объясняет характер антикризисного регулирования Исландии. См.: [Korolev, 2012, p. 83–84], предисловие к монографии [Bagus, Howden, 2011, V–VIII].

Таким образом, можно резюмировать три аспекта, в которых российский вектор политики способствовал укреплению исландского убежища до российских контрсанкций. Во-первых, это непосредственная диверсификация рынков одного из двух экспортно ориентированных и критически значимых для экономики страны секторов. Добавленная стоимость, которую Исландия получала от торговли с Россией, не только укрепляла экономику страны, но и предоставляла ее руководству некоторую степень автономии в отношениях с вышестоящими протекторами. Здесь можно дополнительно привести исторический пример: одна из причин, по которой Исландия вышла победителем из тресковых войн XX в., — это доступ исландской рыбной продукции на рынок СССР, что позволило исландской экономике оставаться на плаву в условиях британского эмбарго. С августа 2015 г. Исландия потеряла Россию как источник экономического роста. Недовольство заинтересованного бизнеса было тогда заглушено более острым и витальным для страны вопросом оздоровления финансовой системы. С потерей доступа к российским водам с 2022 г. это недовольство вновь нарастает. Во-вторых, Россия была и остается по сей день значимым элементом цепочки поставок сырьевого материала для второй критически значимой для Исландии отрасли — алюминиевой промышленности. Сегодня этот элемент взаимодействия тоже находится под угрозой сворачивания на фоне растущего давления на ЕС со стороны отдельных групп интересов с требованием ужесточить санкционный режим. В этом случае издержки, которые несет Исландия, могут еще больше вырасти из-за необходимости поиска новых поставщиков. Наконец, в-третьих, российский фактор задействовался исландской дипломатией как элемент торга в отношениях с другими западными странами (например, переговоры с Москвой на фоне дефолта). Теперь такого инструмента во внешнеполитическом арсенале Исландии, по сути, нет. При этом неудовлетворенность в отношениях с ЕС только еще больше усиливается на фоне растущих проблем.

Заключение

В 2014 г. Исландия, действуя по привычному политическому паттерну, гармонизировала российский вектор своей внешней политики с санкционной политикой ЕС. Следствием этого стало попадание под российские контрсанкции в 2015 г., что создало для Исландии значительные экономические и политические издержки, задокументированные в данной работе. Расширение охвата санкционных режимов ЕС после начала СВО еще больше обострило проблему Исландии как «слабого звена» в евро-атлантической экосистеме. Россия для Исландии была одним из источников укрепления своей экономики и диверсификации внешней политики в условиях сжатого пространства для политического маневра. С 2015 г. этого инструмента во внешнеполитическом арсенале Исландии больше нет.

В контексте темы гармонизации третьих стран с внешней политикой Европейского союза исландский кейс позволяет сделать вывод, что в целеполагании санкционной политики ЕС нет таких категорий, как учет и нивелирование возможных издержек для аффилированных стран. Это, во-первых, ставит под сомнение существующий академический дискурс по теме, в котором создается исключительно положительная картина «регионального лидерства» ЕС в политике санкций. Во-вторых, это наглядно показывает, что голос аффилированных стран не всегда бывает услышан на уровне ЕС, вопреки официальной риторике Брюсселя относительно рамочных принципов своей внешней политики в отношении соседних стран Европы. Для исландско-европейских отношений это особенно важно, поскольку для Исландии Европейский союз остается

одним из важнейших источников экономического убежища. Надежность убежища, как правило, оценивается по тому, насколько протектор может компенсировать растущие издержки. В случае Исландии эти издержки либо компенсировались Соединенными Штатами (например, помощь США в оздоровлении финансово-экономической системы страны в 2016 г.), хотя Штаты традиционно несли ответственность больше за военные аспекты исландского убежища, а не экономические, либо эти издержки не компенсировались вообще (ни со стороны ЕС, ни со стороны Норвегии в примере с ловлей рыбы). Таким образом, в экосистеме взаимоотношений внутри Евроатлантики закладываются предпосылки для переформатирования исландской системы убежища: усиливается роль американской протекции для Исландии и сокращается значение протекции ЕС. Тем не менее, несмотря на растущую напряженность во взаимоотношениях с ЕС, Исландия продолжит синхронизацию с его санкционными режимами, поскольку другие опции – синхронизация с санкционной политикой США, которая существенно жестче, чем в ЕС, – либо чреватые еще большими издержками, либо – выработка собственного санкционного режима – нереализуемы в ситуации после начала СВО.

Список источников (References)

Appelbaum B. (2017) American Companies Still Make Aluminum. In Iceland. *New York Times*. Available at: <https://www.nytimes.com/2017/07/01/us/politics/american-companies-still-make-aluminum-in-iceland.html> (accessed 5 April 2024).

Bagus P., Howden D. (2011) Deep freeze: Iceland's economic collapse. Auburn: Ludwig von Mises Institute. Available at: https://cdn.mises.org/Deep%20Freeze%20Iceland's%20Economic%20Collapse_2.pdf (accessed 8 April 2024).

Baldursson F.M., Portes R., Thorlaksson E.E. (2019) *The Political Economy of Capital Controls: The Case of Iceland*. Reykjavik: Reykjavik University. Available at: https://www.researchgate.net/publication/332154121_The_Political_Economy_of_Capital_Controls_The_Case_of_Iceland (accessed 8 April 2024).

Bergmann E. (2014) Iceland: A postimperial sovereignty project. *Cooperation and Conflict*, vol. 49, issue 1, pp. 33–54. Available at: <https://doi.org/10.1177/0010836713514152> (accessed 8 April 2024).

Cardwell P.J., Moret E. (2023) The EU, sanctions and regional leadership. *European Security*, vol. 32, issue 1, pp. 1–21. Available at: <https://doi.org/10.1080/09662839.2022.2085997> (accessed 8 April 2024).

Cardwell P.J. (2015) The Legalisation of European Union Foreign Policy and the Use of Sanctions. *Cambridge yearbook of European legal studies*, vol. 17, issue 1, pp. 287–310. Available at: <https://doi.org/10.1017/cel.2015.11> (accessed 8 April 2024).

Cardwell P.J. (2016) Values in the European Union's Foreign Policy: An Analysis and Assessment of CFSP Declarations. *European Foreign Affairs Review*, vol 21, issue 4, pp. 601–621. Available at: <https://doi.org/10.54648/eerr2016046> (accessed 5 April 2024).

Department of State (2017) Agreement Between the UNITED STATES OF AMERICA and ICELAND. Available at: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/02/17-1017-Iceland-Defense-Coop-Notes.pdf> (accessed 8 April 2024).

Dessai P. (2024) Put sanctions on Russian-origin aluminium not on Rusal, industry group says. *Reuters*. Available at: <https://www.reuters.com/markets/commodities/put-sanctions-russian-origin-aluminium-not-rusal-industry-group-says-2024-03-18/> (accessed 5 April 2024).

Eckstein M. (2018). Iceland Embracing Its Strategic Location by Supporting NATO Air Defense, *U.S. Naval Institute*. Available at: <https://news.usni.org/2018/10/24/iceland-embracing-its-strategic-location-though-supporting-nato-air-defense-hosting-us-planes> (accessed 5 April 2024).

Hellquist E. (2016) Either with us or against us? Third-country alignment with EU sanctions against Russia/Ukraine. *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 29, issue 3, pp. 997–1021. Available at: <https://doi.org/10.1080/09557571.2016.1230591> (accessed 5 April 2024).

IMF (2018) Ragnarök: Iceland's Crisis, its Successful Stabilization Program, and the Role of the IMF. Available at: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2018/09/15/sp091518-ragnarok-iceland-s-crisis-its-successful-stabilization-program-and-the-role-of-the-imf> (accessed 5 April 2024).

Ingebritsen C. (1998) *The Nordic States and European Unity*. Ithaca, NY and London: Cornell University Press. Available at: <https://www.jstor.org/stable/10.7591/j.ctv3mtbvk> (accessed 27.03.2024).

Ingimundarson V. (2009). Iceland's Post-American Security Policy, Russian Geopolitics and the Arctic Question. *The RUSI Journal*, vol. 154, issue 4, pp. 74–80. Available at: <https://doi.org/10.1080/03071840903216510> (accessed 5 April 2024).

Katzenstein P.J. (1985) *Small states in world markets: Industrial policy in Europe*. Ithaca, NY and London: Cornell University Press. Available at: <https://www.jstor.org/stable/10.7591/j.ctvrf8crm> (accessed 23.03.2024).

Korolev Ju. (2012) Islandija: uroki krizisa [Iceland: lessons of crisis]. *Mirovaja jekonomika i mezhdunarodnye otnoshenija*, issue 2, p. 81–90. Available at: <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2012-2-81-90> (accessed 23.03.2024). (In Russian)

Kristinsson G.H., Thorhallsson B. (2004) The Euro-sceptical political elite (B.Thorhallsson (ed.)). *Iceland and European Integration: On the Edge*. London: Routledge, pp. 145–161.

Loftsdóttir K. (2010) The loss of innocence: the Icelandic financial crisis and colonial past. *Anthropology Today*, issue 26, pp. 9–13. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1467-8322.2010.00769.x> (accessed 5 April 2024).

Migunov D. (2018) Spasti rjadovogo Rejkjavika: zachem Rossija pomogla strane-chlenu NATO [Saving ordinary Reykjavik: why Russia helped a NATO member country]. *Izvestiya* [online]. Available at: <https://iz.ru/796283/dmitrii-migunov/spasti-riadovogo-reikiavika-zachem-rossiia-pomogla-strane-chlenu-nato> (accessed 5 April 2024). (In Russian)

Nagornaja A.V. (2015) Sovremennaja Islandija: jazykovoj purizm v jepohu globalizacii (nauchno-analiticheskij obzor) [Modern Iceland: Linguistic Purism in the Era of Globalization (scientific and analytical review)]. *The linguistic situation in Europe at the beginning of the XXI century* [online]. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/sovremennaya-islandiya-yazykovoy-purizm-v-epohu-globalizatsii-nauchno-analiticheskij-obzor/viewer> (accessed 5 April 2024). (In Russian)

New York Times (2006) Briefly: U.S. military leaving Iceland after decades. Available at: <https://www.nytimes.com/2006/03/16/world/europe/briefly-us-military-leaving-iceland-after-decades.html> (accessed 5 April 2024).

Government of the Russian Federation (2015). Postanovlenie ot 13 avgusta 2015 g. No. 842 [Resolution from 13 August 2015 No. 842]. Available at: <http://static.government.ru/media/files/OIOYYCB4dOYF4qvhVmk-M4UJoNRzqutac.pdf> (accessed 5 April 2024). (In Russian)

Prohorov P. (2015) Islandija terjaet 250 mln evro na seledke dlja Rossii [Iceland loses 250 million euros on herring for Russia]. *RBC*. Available at: https://www.rbc.ru/spb_sz/14/08/2015/55cdbd239a7947e3dfe85a63 (accessed 5 April 2024). (In Russian)

Ministry of Foreign Affairs (2014) Reglugerð um þvingunaraðgerðir varðandi Úkraínu nr 281/2014 [Regulation on coercive measures regarding Ukraine No. 281/2014]. Available at: <https://www.reglugerd.is/reglugerdir/al-lar/nr/281-2014> (accessed 15 April 2024). (In Icelandic)

Seljan H. (2023) Stórútgærðir vilja semja við Rússa en ráðherrar neita [Big industries want to negotiate with Russia, but ministers refuse]. *Heimildin*. Available at: <https://heimildin.is/grein/18347/?plan=web> (accessed 5 April 2024). (In Icelandic)

Sigfusson T., Arnason R., Morrissey K. (2012) The economic importance of the Icelandic fisheries cluster – Understanding the role of fisheries in a small economy. *Marine Policy*, vol. 39, issue 1, pp. 154–161. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2012.10.015> (accessed 5 April 2024).

Statistics Iceland (n.d.) Catch and value of catch by species and fishing area January 2010 – December 2023. Available at: https://px.hagstofa.is/pxen/pxweb/en/Atvinnuvegir/Atvinnuvegir__sjavarutvegur__aflatolur__afli_verdmaeti/SJA02201.px/table/tableViewLayout2/ (accessed 5 April 2024).

Szép V., Van Elsuwege P. (2020) EU sanctions policy and the alignment of third countries: relevant experiences for the UK? *J.S. Vara, R.A. Wessel (eds). The Routledge handbook on the international dimension of Brexit*. Abingdon: Routledge, pp. 226–240.

Tairov R. (2023) Islandija zakroet posol'stvo v Moskve i ponizit uroven' dippredstavitel'stva Rossii [Iceland will close the embassy in Moscow and lower the level of the Russian diplomatic mission]. *Forbes*. Available at: <https://www.forbes.ru/society/490697-islandia-zakroet-posol-stvo-v-moskve-i-ponizit-uroven-dipredstavitel-stva-rossii> (accessed 5 April 2024). (In Russian)

Thorhallsson B., Gunnarsson P. (2017) Iceland's alignment with the EU–US sanctions on Russia: autonomy versus dependence. *Global Affairs*, vol. 3, issue 3, pp. 307–318. Available at: <https://doi.org/10.1080/23340460.2017.1377626> (accessed 5 April 2024).

Thorhallsson B. (ed.) (2018) *Small states and shelter theory: Iceland's external affairs*. Abingdon: Routledge.

Timofeev I.N. (2021) Politika sankcij Evropejskogo sojuza. Opyt sobytijnogo analiza [The European Union's Sanctions Policy. The experience of event analysis]. *Sovremennaja Evropa*, no 2, pp. 17–27. (In Russian)

Zhuravel' V.P. (2017) Transformacija arkticheskoj strategii i politiki stran Severnoj Evropy: pozicija Rossii [Transformation of the Arctic strategies and policies of Northern European countries: Russian position]. Available at: <https://www.instituteofeurope.ru/images/news/032017/zh77.pdf> (accessed 5 April 2024). (In Russian)

Alignment With the EU Sanctions Policy: Implications for Iceland¹

S. Davranova

Sabina Davranova – Analyst, Faculty of World Economy and International Affairs, Mediterranean Studies Centre, HSE University; 20 Myasnitskaya Ulitsa, Moscow, 101000, Russia; sbdavranova@hse.ru; ORCID: 0009-0007-4174-8348

Abstract

The increased sanctions efforts of European diplomacy in recent years have formed a new angle of view on the European Union's external policy towards neighboring countries, since one of the criteria of the EU's sanctions policy effectiveness is the so-called "regional leadership" – third countries' alignment with the EU sanctions regimes. The established academic discourse on the topic in Europe evaluates the effectiveness of the sanctions policy on this parameter extremely highly. However, what, in fact, is behind the facade of the postulated successes of regional leadership? In this paper, the author asks this question in relation to Iceland, a country that has increased vulnerability in the face of external challenges and which has incurred incomparably high costs from harmonizing its foreign policy with the EU anti-Russian sanctions regimes. Using the theoretical and methodological frameworks of the shelter theory, this study documents the negative political and economic consequences that Iceland has faced and shows that there are no such categories as consideration and leveling of possible costs for affiliated countries in the goal setting of the EU sanctions policy. In the Icelandic case, this, in turn, leads to a reformatting and polarization of the existing ecosystem of relations in the Euro-Atlantic, since the costs Iceland incurs from harmonization with EU policy are mostly compensated by the United States, although traditionally the U.S. has been responsible for Iceland's military rather than economic protection. The international political situation in the conditions of sanctions sets the stage for possible tensions in Iceland's relations with the EU and a stronger U.S. direction in its multilateral foreign policy. Nevertheless, despite these tensions, Iceland will continue to synchronize with the EU sanctions regimes, as other options are either fraught with even greater costs (synchronization with the U.S. sanctions policy, which is substantially tougher than that of the EU) or unrealizable in the international realities after the start of the Special Military Operation (developing its own sanctions regime).

Keywords: sanctions policy, Iceland, EU regional leadership, shelter theory, Russian – European relation, Euro-Atlantic region

For citation: Davranova S. (2024) Alignment With the EU Sanctions Policy: Implications for Iceland. *International Organisations Research Journal*, vol. 19, no 4, pp. 61–74 (in English). doi:10.17323/1996-7845-2024-04-04

¹ This article was submitted on 14.04.2024.